



Universidade Federal de Santa Catarina
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção

Caroline Arns

**POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DO ESTADO
NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

FLORIANÓPOLIS

JUNHO 2004

Caroline Arns

**POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DO ESTADO
NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Francisco Antônio Pereira Fialho, Dr.

Florianópolis, junho 2004

Caroline Arns

**POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DO ESTADO
NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 2004.

Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.
Coordenador do Programa de
Pós-Graduação em Engenharia de Produção

Banca Examinadora:

Prof. Francisco Antônio Pereira Fialho, Dr.
Orientador

Prof.^a Elaine Ferreira, Dr.^a

Prof.^a Christianne C. de Souza Reinisch Coelho, Dr.^a

*Ao Maurício, exemplo de compreensão,
amor e cumplicidade. À Flávia, alegria de
nossas vidas.*

Agradecimentos

Ao meu pai, pelo tema e pelo exemplo da importância de se buscar o bem-comum.

À minha Mãe e ao meu irmão Osvaldo que me ensinam todos os dias a grandeza das pequenas coisas e a simplicidade de ser feliz.

Ao Professor Fialho, pelo apoio e incentivo para que eu pudesse vencer este desafio.

À Associação Franciscana de Ensino Senhor Bom Jesus e à FAE, que me acompanham desde os primeiros anos de vida na formação do conhecimento.

À Laura e Ana Rita pelas inúmeras horas dedicadas para a editoração e conclusão deste trabalho.

RESUMO

ARNS, Caroline. **Posicionamento estratégico do estado na política de assistência social**. 2004. 194f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo cenário na área da assistência social. Definida não só como direito social, mas também como um dos direitos que compõe o tripé da seguridade social do país, a organização da assistência social deverá acontecer com base em duas diretrizes: a descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a participação da população na formulação de políticas e controle das ações em todos os níveis. A mesma Constituição Federal que previu o Estado Social, previu, por meio da descentralização, a redefinição dos papéis não só do Governo Federal, como Estadual e Municipal. Apesar do enquadramento quase explícito do Estado, União, como um Estado Social Democrata de Bem-Estar Social, a previsão constitucional não foi suficiente para garantir o seu posicionamento na definição das prioridades entre a função econômica e social. Para respaldar esta análise, o presente trabalho traz uma análise crítica do conceito de política social, de assistência social, da legislação responsável pela regulamentação da Constituição Federal, os montantes dispendidos na área a partir da I Conferência Nacional de Assistência Social e entrevistas com autoridades do Poder Executivo e Legislativo do país.

ABSTRACT

ARNS, Caroline. **Posicionamento estratégico do estado na política de assistência social**. 2004. 194f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

The 1988 Federal Constitution established the social welfare new scenery. The welfare organization which is defined not just as a social right, but also as one of the rights composing the country social welfare tripod is based on two directives: a) political-administrative decentralization in charge of the federal general norm coordination and; b) population participation in the policy design and action control at all levels. The same constitution that has foreseen the Social State through decentralization, has also foreseen the Federal, State and Municipal government role redefinition as a Social Welfare Social Democrat State. The constitutional forecast was not enough to guarantee its position when defining the priorities between the economic and social functions. To support such analysis, the present work makes a critical analysis of social policy concept, social welfare, legislation to regulate the Federal Constitution, expenditure from the I Social Welfare National Conference and interviews with the Country Executive and Legislative Authorities.

LISTA DE GRÁFICOS

1	PERCENTUAL DO ORÇAMENTO DA UNIÃO DESTINADO AO MINISTÉRIO RESPONSÁVEL PELA IMPLEMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1996-2004.....	125
2	VALORES APLICADOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL 1996-2004	128
3	PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DESENVOLVIDOS NO PERÍODO DE 1996-2000	130
4	SUBPROGRAMAS DESENVOLVIDOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1996-2000.....	132
5	PROJETOS DESENVOLVIDOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DE 1996-2000.....	133
6	PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA DESENVOLVIDOS EM 2004	136
7	PROJETOS/ATIVIDADES DE ATENÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA - PERÍODO 2001-2004	137
8	PROJETO/ATIVIDADES DO PROGRAMA VALORIZAÇÃO E SAÚDE DO IDOSO - PERÍODO 2000-2004	140

LISTA DE TABELAS

1	VALORES APLICADOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1996-1997	123
2	VALORES APLICADOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL - 2001-2004	124
3	PERCENTUAL DO ORÇAMENTO DA UNIÃO DESTINADO AO MINISTÉRIO RESPONSÁVEL PELA IMPLEMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1996-2004	125
4	VALOR DO ORÇAMENTO DA UNIÃO APLICADO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL	127
5	VALOR PRECENTUAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DESTINADO AOS PROGRAMAS NO PERÍODO DE 1996-2000	130
6	SUBPROGRAMAS DESENVOLVIDOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1996-2000	131
7	PROJETOS DESENVOLVIDOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DE 1996 A 2000	133
8	PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA DESENVOLVIDOS NO PERÍODO 2001-2004	135
9	PROJETOS/ATIVIDADES DE ATENÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA – PERÍODO DE 2001-2004	137
10	PROJETO/ATIVIDADES DO PROGRAMA VALORIZAÇÃO E SAÚDE DO IDOSO – PERÍODO 2000-2004	139

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Justificativa	12
1.2 Objetivo Geral	13
1.3 Objetivos Específicos.....	13
1.4 Origem do Trabalho.....	14
1.5 Descrição dos Capítulos	15
2 METODOLOGIA	17
2.1 Caracterização da Pesquisa	18
2.2 Caracterização da Pesquisa Segundo os Objetivos	18
2.3 Caracterização da Pesquisa Segundo Procedimento de Coleta e Fontes de Informação	19
2.4 Limitações da Pesquisa	21
2.5 As Entrevistas	22
3 O ESTADO BRASILEIRO E A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE POLÍTICA SOCIAL.....	24
4 POSICIONAMENTO DO ESTADO EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS SOCIAIS.....	38
4.1 O Estado Liberal	38
4.2 O Estado do Bem-Estar Social	40
4.3 O Estado Neoliberal.....	47
4.4 O Estado Brasileiro na Evolução das Formas de Estado	54
5 REFLEXÃO SOBRE O CONCEITO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	64
6 A IMPLEMENTAÇÃO DO CONCEITO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	76
7 PROGRAMAS DESENVOLVIDOS NA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	101
7.1 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.....	101
7.2 Benefício da Prestação Continuada.....	103
7.3 Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes - Sentinela	104
7.4 Atenção às Pessoas com Deficiência	105
7.5 Programas de Atenção à Pessoa Idosa.....	106
7.6 Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	107

7.7 Atenção à Criança de 0 a 6 anos	108
7.8 Programa de Atenção Integral à Família - PAIF	108
7.9 Bolsa Família	109
7.10 Programa Fome Zero	113
8 ANÁLISE DOS VALORES APLICADOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	118
8.1 Orçamento da União Destinado ao Ministério Responsável pela Implementação das Atividades de Assistência Social.....	125
8.2 Valores Aplicados na Assistência Social	127
8.3 Programas de Assistência Social Desenvolvidos no Período de 1996 a 2000	128
8.4 Subprogramas Desenvolvidos na Assistência Social no Período de 1996-2000	131
8.5 Projetos Desenvolvidos nos Programas de Assistência no Período de 1996 a 2000	132
8.6 Programas de Assistência Desenvolvidos no Período de 2001 a 2004	134
8.7 Projetos/Atividades do Programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência - Período 2001-2004	137
8.8 Projetos/Atividades de Valorização e Saúde do Idoso - Período 2001-2004	138
9 ENTREVISTAS	141
9.1 Conjuntura da Assistência Social	142
9.2 Organizações Não Governamentais - ONGs	157
9.3 Autonomia dos Municípios	163
9.4 Programa Fome Zero	168
CONCLUSÃO	174
REFERÊNCIAS	189

1 INTRODUÇÃO

O Estado, este entendido como União, denominado no artigo 1.º da Constituição Federal como Estado Democrático de Direito, que possui como dois de seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, passou, principalmente nesta última década, para uma nova modalidade de atuação frente à sociedade, de um "Estado Provedor", para um "Estado Regulador" de direitos, trazendo um período marcado pela privatização e descentralização dos serviços públicos essenciais.

Esta situação parece incoerente ao se avaliar a Constituição Federal de 1988, considerada por muitos como "Constituição Cidadã", que trouxe a garantia de direitos individuais e coletivos e previu, pela primeira vez, como direitos sociais, o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados.

Entretanto, a própria Carta Magna trouxe alterações significativas na forma de implementação das políticas sociais, situação esta que pode ser claramente visualizada por meio do direito à assistência social, assistência aos desamparados.

Definida como um dos direitos que compõe o tripé da seguridade social do país, a organização da assistência social, conforme o artigo 195 da Constituição Federal de 1988, deverá acontecer com base em duas diretrizes, a descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas às esferas estadual e municipal, e entidades beneficentes e de assistência social; bem como participação da população na formulação de políticas e controle das ações em todos os níveis.

Neste sentido, a obrigatoriedade de implementação de políticas sociais na área da assistência social se desloca da esfera federal para as esferas estaduais e municipais. Ou seja, a mesma Constituição Federal que previu o Estado Social, previu, através da descentralização, a redefinição dos papéis não só do Governo Federal, como Estadual e Municipal.

Traça-se, a partir desse marco legal, um novo cenário a ser seguido pelo Poder Público, deixando claro o início de uma nova fase no relacionamento Estado e Sociedade. A forma de organização e gestão para se atingir este fim é contemplada apenas seis anos depois, com a Lei 8742 de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social.

A busca pela verificação do posicionamento do Estado, União, nesta nova realidade, passa pela necessidade de uma reflexão teórica sobre sua evolução enquanto definidor de políticas sociais, bem como a análise crítica das alternativas existentes na literatura de formas de interferência do Estado nas relações sociais.

Soma-se a essa questão a importância de se verificar o conceito de políticas sociais e de assistência social, para então iniciar o processo de verificação do panorama brasileiro sob esse aspecto. Tudo isso sob o ponto de vista do Governo Federal, que deve assumir, a partir da regulamentação da Constituição Federal, uma nova postura de coordenação da Política de Assistência Social. É este posicionamento, aqui definido como estratégico pela posição em que o Estado, União, se encontra, que se pretende verificar através do presente trabalho.

1.1 Justificativa

Trabalhar com a gestão pública significa refletir sobre características completamente diferentes de entidades privadas, envolvendo peculiaridades como estruturas de governos com prioridades completamente distintas; mudança cíclica de representantes; complexidade da estrutura da tomada de decisão.

As mesmas questões implicam limitações significativas. Segundo Slack (2002, p.33, 35) para a administração da produção ser eficaz, esta deve usar eficientemente seus recursos e produzir bens e serviços de maneira que satisfaça seus consumidores. Além disso deve ser criativa, inovadora e vigorosa para introduzir formas novas e melhoradas de produzir bens e serviços. Se a produção

puder fazer isso, proporcionará à organização meios de sobrevivência a longo prazo, porque dará a ela uma vantagem competitiva sobre seus rivais comerciais. Uma forma de justificar a adoção dessa idéia em uma organização que não visa o lucro é afirmar que a produção eficaz fornece os meios para ela atender a seus objetivos estratégicos a longo prazo. Em se tratando da gestão pública, a busca da eficiência dos meios utilizados enfrenta os mesmos desafios da conjuntura privada, visando melhores medidas de desempenho.

A justificativa do desenvolvimento do tema encontra sua fundamentação principal na questão social, onde se pretende, por meio do presente estudo, trazer informações imparciais que permitam a visualização de um panorama para a reflexão da situação atual da gestão de políticas públicas na área da assistência social, subsidiando estudos para futuras ações que possibilitem a redução da intensa desigualdade social do país.

1.2 Objetivo Geral

O presente estudo pretende avaliar o posicionamento estratégico do Estado, este entendido como União, nas políticas públicas de assistência social, em face do novo cenário delimitado pela Constituição Federal de 1988, regulamentada, na área da assistência social, pela Lei n.º 8742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social.

1.3 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral pretende-se:

- analisar a evolução histórica do Estado Brasileiro na implementação de políticas sociais e o contexto atual;
- conceituar política social;
- verificar as alternativas, abordadas pela literatura, de posicionamento estratégico do Estado no desenvolvimento de políticas sociais;

- delimitar o conceito de assistência social, verificando os principais pontos de vista sobre o tema trazidos pela literatura;
- identificar a estrutura governamental de desenvolvimento da Política de Assistência Social;
- verificar as atividades atualmente desenvolvidas pelo Governo Federal em termos de programas na área de assistência social;
- comparar os montantes dispendidos na área de assistência social, a partir de 1995, ano da I Conferência Nacional de Assistência Social, verificando as prioridades, nos orçamentos públicos, no que se refere à aplicação dos recursos;
- identificar a percepção de autoridades do Poder Legislativo e Executivo sobre as políticas públicas na área da assistência social.

1.4 Origem do Trabalho

A autora é formada em Administração pela Faculdade Católica de Administração e Economia (FAE) e em Direito, pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Desde tenra idade, por envolvimento familiar, acompanha atividades desenvolvidas por entidades beneficentes de assistência social, principalmente as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs), verificando a dificuldade de apoio por parte do Poder Público, principalmente no que se refere à destinação de recursos a estas entidades. Neste sentido, pretendeu desenvolver um tema que possibilitasse a verificação das premissas que norteiam as ações das políticas públicas na área da assistência social do país.

Teve por objetivo, através do presente trabalho, verificar o panorama que norteia a assistência social e não alcançar soluções. Acredita que, em primeiro lugar, é necessária a construção de uma base sólida, com a definição de conceitos e premissas, para que se possa criar um ambiente propício para o alcance conjunto, Estado e Sociedade Civil Organizada, de caminhos na busca da redução das desigualdades sociais do país.

1.5 Descrição dos Capítulos

O capítulo 1, Introdução, tem por objetivo trazer a justificativa, objetivo geral e específicos, bem como a origem do presente trabalho. O capítulo 2, Metodologia, esclarece ao leitor a caracterização da pesquisa e suas limitações.

O capítulo 3, O Estado Brasileiro e a Evolução do Conceito de Política Social tem por objetivo não só estabelecer o conceito de política social, mas entender a sua origem e aplicabilidade frente à evolução histórica do Estado Brasileiro.

O capítulo 4, Posicionamento do Estado em relação às Políticas Sociais trata das formas de Estado, na implementação da política social, trazidas pela literatura, tratando do Estado Liberal, Estado do Bem-Estar Social e Estado Neoliberal para então se fazer a análise do Estado Brasileiro na evolução destas formas de Estado.

O capítulo 5, Reflexão sobre o Conceito de Assistência Social, tem início na avaliação da seguridade social como contexto em que se encontra o direito à assistência social, saúde e previdência. A partir da definição do contexto da assistência social, passa-se à definição do seu conceito.

O capítulo 6, Aplicabilidade da Assistência Social, traz as premissas e a estrutura que devem nortear a aplicação do conceito, previstas na Lei Orgânica da Assistência Social, bem como as principais dificuldades enfrentadas desde a publicação da Lei.

O capítulo 7, Programas Desenvolvidos na Área da Assistência Social, traz as principais informações sobre os Programas Nacionais de Assistência Social atualmente desenvolvidos.

O capítulo 8 traz a Análise dos Valores aplicados na Assistência Social desde o Orçamento da União de 1995, ano da I Conferência Nacional de Assistência Social, bem como a verificação gráfica das prioridades em termos de montantes aplicados.

O capítulo 9 traz o resultado das entrevistas junto à autoridades do Poder Legislativo e Executivo sob quatro enfoques, Conjuntura da Assistência Social, a Participação das Organizações Não Governamentais na Implementação das Políticas de Assistência Social, a Autonomia dos Municípios e o Programa Fome Zero.

O capítulo 10 traz as Conclusões do presente trabalho, com a verificação do Posicionamento Estratégico do Estado na Política de Assistência Social.

2 METODOLOGIA

O objetivo primordial na atividade científica é o de fornecer um conhecimento que facilite a interação e a compreensão do mundo, permitindo que, a partir disto, se possa interferir favoravelmente sobre o mesmo.

Segundo Dencker e Viá (2001, p.80) metodologia é o estudo analítico e crítico dos métodos de investigação e de prova. A metodologia não é, senão, uma reflexão sobre a atividade científica que está sendo desenvolvida para obter, em determinado momento, um retrato dessa atividade, retrato esse que se estabelecerá de acordo com a ciência sobre a qual se reflete. Esta é uma explicação minuciosa, detalhada e rigorosa de toda a ação desenvolvida no caminho do trabalho de pesquisa. Para os autores a metodologia relaciona-se com os objetivos e a finalidade da pesquisa, devendo descrever os passos que serão dados para alcançar os mesmos. A seleção dos métodos e a fixação dos objetivos não são dois momentos inseparáveis em uma pesquisa. É preferível definir primeiro o que se pretende avaliar e depois selecionar os métodos adequados e compatíveis com os objetivos.

Já Neto (2002, p.31) afirma que as ciências utilizam uma tal diversidade de métodos que fica difícil para um cientista dominá-los, mesmo uma pequena parte deles. Seria impossível procurar cobrir a totalidade de métodos utilizados nas ciências, mesmo porque o aprendizado dos métodos que interessarão ao pesquisador acompanhará sua especialização num determinado campo do conhecimento. O objeto do estudo de cada ciência acabará por determinar quais métodos específicos devem ser utilizados, e por conseqüência, estudados.

Para Köche (1980, p.33) não existe, portanto, um modelo com normas prontas, definitivas, pelo simples fato de que a investigação deve se orientar de acordo com as características do problema a ser investigado, das hipóteses formuladas, das condições conjunturais e da habilidade crítica e capacidade criativa do investigador. Praticamente há tantos métodos quanto são os problemas analisados e os investigadores existentes.

2.1 Caracterização da Pesquisa

Após um estudo sobre as diversas abordagens metodológicas apresentadas na literatura sobre pesquisa científica, optou-se por uma abordagem que contemplasse o enfoque específico deste estudo em relação a seus objetivos e, também, que considerasse os aspectos relativos à coleta de informações.

A caracterização desta pesquisa seguiu a proposta de Santos (1999, p.25), que apresenta três critérios: pesquisa segundo objetivos, segundo procedimentos de coleta e segundo as fontes de informação utilizadas na coleta de dados.

2.2 Caracterização da Pesquisa Segundo os Objetivos

Ao caracterizar a pesquisa de acordo com os objetivos, o autor apresenta três categorias:

- exploratória, que visa criar maior familiaridade em relação a um fato ou fenômeno pela prospecção de materiais que possam informar a real importância do problema, o estágio em que se encontram as informações já disponíveis a respeito do assunto e até mesmo revelar novas fontes de informação;
- descritiva que é um levantamento das características conhecidas, componentes do fato/fenômeno/problema, normalmente feita na forma de levantamento;
- explicativas, que se ocupa com os porquês de fato/fenômenos, com a identificação dos fatores que contribuem ou determinam a ocorrência dos fatos.

Para Polit e Hungler (1995) citado por Tomasi e Yamamoto (1999, p.30) nesta pesquisa, a especificidade dos objetivos propostos e a abrangência do estudo levaram a propor um *design* de pesquisa composto por duas abordagens. Num primeiro momento, quando se pretendeu analisar o posicionamento do

Estado, este entendido como União, frente à descentralização da assistência social, bem como os recursos dispendidos na área, fez-se necessário adotar uma abordagem exploratória, pois esta é caracterizada pelo estudo de um fenômeno de interesse, explorando todas as suas dimensões, a maneira como se manifesta e fatores com os quais se relaciona.

Esta abordagem exploratória propiciou um levantamento conceitual significativo sobre o tema, bem como conhecer a estrutura governamental de desenvolvimento da Política de Assistência Social e os principais programas coordenados pelo Estado (União) e a ênfase aplicada à cada um deles por meio dos recursos dispendidos nos últimos anos. A análise exploratória permitiu detectar os principais desafios enfrentados desde a regulamentação da Constituição Federal, através da Lei Orgânica de Assistência Social, e a importância que o Governo Federal atribuiu à área de assistência social em termos de percentual orçamentário.

O domínio sobre a contextualização do fenômeno, adquirido neste primeiro momento, foi suficiente para desenvolver uma base conceitual sobre o posicionamento estratégico do Estado, este entendido como União, na área da assistência social no Brasil. Entretanto, havia interesse em ampliar a pesquisa, investigando como as autoridades percebem esse posicionamento, principalmente em face do novo cenário de descentralização, com a co-responsabilização de outras instâncias governamentais, Estados e Municípios, sob a coordenação federal, previsto na Constituição Federal e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social.

2.3 Caracterização da Pesquisa Segundo Procedimento de Coleta e Fontes de Informação

Quanto aos procedimentos de coleta, Santos (1999, p.27) descreve sete formas mais comuns:

- pesquisa experimental, quando um fato ou fenômeno da realidade é reproduzido de forma controlada com o objetivo de descobrir os fatores que o produzem ou que por ele são produzidos;

- pesquisa *ex-post-facto*, é como uma pesquisa experimental onde a observação ocorre "a partir de, depois do fato";
- levantamento, a pesquisa busca a informação diretamente com um grupo de interesse a respeito dos dados que se deseja obter;
- estudo de caso, seleciona um objeto de pesquisa restrito, com o objetivo de aprofundar os aspectos característicos;
- pesquisa-ação, ocorre quando há um interesse coletivo na resolução de um problema no qual pesquisadores e participantes envolvem-se num trabalho de pesquisa;
- pesquisa bibliográfica, utiliza total ou parcialmente de fontes de materiais escritos/gravados, mecânica ou eletronicamente, que contém informações já elaboradas e publicadas;
- pesquisa documental, utiliza documentos que ainda não receberam organização, tratamento analítico e publicação.

Segundo as fontes de informação de coleta de dados, o autor sugere três categorias:

- campo, lugar natural onde acontecem os fatos e onde se recolhem os dados *in natura*, como percebidos pelo pesquisador. Faz-se por observação direta, levantamento ou estudo de caso;
- laboratório, espaço e momento de uma pesquisa caracterizada pela interferência artificial na produção do fato;
- bibliografia, dados organizados e analisados, já publicados na forma de livros, periódicos e outros.

Nesta pesquisa, na primeira etapa, exploratória, os procedimentos de coleta de informações adotados foram os da pesquisa documental e da pesquisa bibliográfica, cujas fontes de informação foram relatórios e documentos oficiais do governo brasileiro, relatórios dos programas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, anuários e Relatórios Oficiais de Execução Orçamentária da União que contêm informações relativas ao orçamento do país.

Na segunda etapa, descritiva, realizou-se uma pesquisa de campo por meio de entrevistas estruturadas e elaboradas com base no conhecimento das características das políticas públicas desenvolvidas na área da assistência social.

Segundo Dencker e Viá (2001, p.160-161), o pesquisador deve utilizar a entrevista sempre que necessitar de dados que não podem ser encontrados em fontes documentais, utilizando as respostas para construir o conhecimento a respeito do assunto investigado. A entrevista oferece oportunidade de conhecer opiniões, atitudes e crenças. Isto justificou plenamente a adoção deste método de coleta de informações, pois havia interesse em buscar a opinião de autoridades que refletissem o Poder Executivo e Legislativo do país sobre a implementação das políticas públicas na área de assistência social no Brasil.

2.4 Limitações da Pesquisa

Segundo Thomas e Nelson (2002, p.63), todo estudo tem limitações que podem ser tratadas como possíveis desvantagens ou influências que podem advir de uma situação não controlada ou como resultado das delimitações impostas pelo próprio investigador.

Nesta pesquisa, a definição do tema em questão pode ser colocada como uma limitação. O conceito de políticas sociais é bastante abrangente, podendo ser definido como todas as ações do governo que buscam atender os direitos sociais do cidadão, quais sejam, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a assistência aos desamparados, conforme prevê o artigo 6º da Constituição Federal. Tendo em vista a abrangência destes direitos, optou-se, neste estudo, por restringir a avaliação na área de assistência social, sendo esta definida por França (1978, p.57) como o conjunto de meios supletivos de amparo e reeducação das pessoas que estejam em dificuldades de prover sua subsistência, a fim de que as mesmas, devido às suas dificuldades, não se tornem indivíduos anti-sociais, prejudicando a coletividade. É importante salientar que a definição do termo

assistência social é bastante complexa, pois o amparo às pessoas que não têm meios de suprir sua subsistência envolve a necessidade de acesso também à direitos como a saúde, a educação e moradia, além dos demais já anteriormente citados.

Outra limitação foi a perspectiva da análise das políticas sociais na área de assistência social, que aconteceu apenas sob o ponto de vista do Governo Federal, não sendo abrangidos Estados e Municípios.

2.5 As Entrevistas

As entrevistas foram estruturadas previamente. Para tanto, um roteiro foi elaborado com perguntas formuladas com base no conhecimento adquirido na etapa exploratória.

Para a escolha dos entrevistados, levou-se em consideração: a necessidade de se verificar o posicionamento do Poder Legislativo, principal responsável pela elaboração das Leis e Executivo, responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, sendo ambos os Poderes responsáveis pela elaboração dos Orçamentos da União e, conseqüentemente, pelos valores aplicados na assistência social; o grau do envolvimento da autoridade com a gestão pública na área da assistência social e a disponibilidade do pesquisado em emitir sua opinião sobre o tema. As entrevistas foram devidamente agendas com antecedência, o que permitiu antecipar ao pesquisado o tema que seria abordado.

Os entrevistados foram: Eduardo Barbosa, Deputado Federal e Presidente da Subcomissão de Assistência Social da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e Coordenador da Frente Parlamentar de Assistência Social da Câmara dos Deputados; Lúcia Vânia, Senadora e Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado; José Graziano, ex-Ministro da Segurança Alimentar; e Márcia Lopes, Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Todas as entrevistas foram exclusivas e conduzidas pela própria pesquisadora que estava preparada para manter o controle da entrevista, abordar todas as questões do roteiro e não permitir que o entrevistado desviasse do foco do tema. Isto possibilitou também, uma eventual adaptação e/ou complementação com comentários que pudessem extrair informações adicionais do pesquisado.

Este procedimento estruturado de entrevista garantiu homogeneidade na condução das entrevistas e do registro das informações emitidas pelos pesquisados, requisitos essenciais para a posterior análise interpretativa dos dados.

3 O ESTADO BRASILEIRO E A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE POLÍTICA SOCIAL

A Constituição Federal do Brasil de 1824¹, mais conhecida como Constituição do Império, ao mesmo tempo em que aboliu açoites, tortura e marca de ferro quente, previu a instrução primária como gratuita, a garantia de socorros públicos, a inviolabilidade dos direitos civis e políticos que tinham por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade.

A preocupação com a questão social, entretanto, aqui entendida como a garantia de direitos que propiciem uma vida "digna", extrapolando a idéia de direitos restritos ao ser humano individualmente, pode ser avaliada apenas 100 anos depois, a partir da década de 30, mais especificamente a partir da Constituição Federal de 1934. Tendo início delicado, através da revolução de 30, que derrubou o presidente Washington Luis e acabou com a República Velha, o governo provisório de Getúlio Vargas pode ser caracterizado como o primeiro governo em que o Estado traz para si a responsabilidade de intervir numa relação regulada apenas pelo mercado, a relação capital trabalho. A década, dessa forma, não pode ser caracterizada apenas pela definição das premissas das relações de trabalho como estabelecimento de jornada de oito horas diárias, salário mínimo, férias e indenização do trabalhador, mas principalmente pela vinculação clara destas medidas à necessidade de se intervir na relação de classes sociais, buscando meios que estabelecessem condições mínimas de vida.

A Constituição Federal de 1934² acrescentou aos direitos de liberdade, segurança individual e propriedade, a subsistência, definindo que a todos cabe o direito de prover à própria subsistência e à de sua família, mediante trabalho

¹ BRASIL. Constituição Federal de 1824, art. 179.

² BRASIL. Constituição Federal de 1934, art. 113, alínea 34.

honesto. O Poder Público deveria amparar, na forma da lei, os que estivessem em indigência. O mesmo diploma legal trouxe como incumbência da União, dos Estados e Municípios:

- a) assegurar amparo aos desvalidos,³ criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;
 - b) estimular a educação eugênica;⁴
 - c) amparar a maternidade e a infância;
 - d) socorrer as famílias de prole numerosa;
 - e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;
 - f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a imoralidade e a morbididade⁵ infantis, e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;
 - g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.
- (BRASIL, Constituição Federal de 1934, art. 138).

A prioridade do envolvimento da Administração Pública nestas medidas foi definida através do artigo 141⁶ do mesmo diploma legal que determinou a obrigatoriedade, em todo o território nacional, do amparo à maternidade e à infância, para o que a União, os Estados e os Municípios destinariam um por cento das respectivas rendas tributárias.

É na Constituição Federal de 1934 que se insere, segundo Bonavides (2003, p.366) uma nova corrente de princípios, até então ignorados pelo direito constitucional positivo vigente no país. Esses princípios consagravam um direito diferente em matéria de direitos fundamentais da pessoa humana, a saber, faziam ressaltar o aspecto social, sem dúvida grandemente descurado pelas Constituições precedentes.

³ Desvalidos: sem valimento; desprotegido; desajudado; desamparado (MICHAELIS, 1998).

⁴ Eugênica: ciência das condições que melhor podem favorecer a reprodução humana e o aperfeiçoamento da raça (MICHAELIS, 1998).

⁵ Morbidade: relação entre o número de casos de enfermidades e o número de habitantes sãos, em dado lugar e momento (MICHAELIS, 1998).

⁶ BRASIL. Constituição Federal de 1934.

Ainda no Governo Getúlio Vargas tem-se a constituição da Legião Brasileira de Assistência (LBA), por Darcy Vargas, mulher do então presidente, com o objetivo de apoiar as famílias carentes dos soldados convocados para servir a Segunda Guerra Mundial. Vinculada ao Ministério da Ação Social, cabia à Legião Brasileira de Assistência (LBA) prestar assistência à população carente mediante programas de desenvolvimento social que incluíam creches, unidades de proteção pré-escolar e serviços de assistência a idosos e excepcionais, marcando o início de uma fase intervencionista do Estado.

Na visão de Cohn (2002, p.228-229), a partir da década de 30, o Brasil inicia seu processo de modernização por meio de políticas de industrialização induzidas pelo Estado. Entre 1945 e 1960 assume o modelo de substituição de importações, um novo modelo de acumulação que trouxe consigo um padrão de regulação social da relação capital trabalho que associa política trabalhista, política sindical e política previdenciária.

Assiste-se no país, no período de 1930 até meados de 1960, a associação entre um processo de desenvolvimento econômico e um conjunto de políticas sociais cujo eixo central reside na previdência social, apresentando como característica a extensão dos direitos de proteção social marcada pela cidadania regulada e a lógica da articulação da política de seguro social comandada pela necessidade de investimentos do Estado em setores básicos da economia, que dessem sustentação ao processo de industrialização. O sistema de proteção social desta época, para Cohn (2002, p.229), de molde meritocrático, obedece a uma lógica eminentemente econômica, que se sobrepõe à sua dimensão de política social, seja como conquista dos trabalhadores desses direitos sociais, seja como política compensatória das desigualdades sociais.

O período de 1964 e 1975, conforme Cohn (2002, p.231) é marcado pelo que se poderia denominar de desenvolvimentismo sem democracia, quando então tem início o processo de transição democrática. Do ponto de vista econômico o

modelo de acumulação, crescentemente excludente, tem como base investimentos no setor de bens de capital, grande presença do capital financeiro e crescentes empréstimos internacionais. O regime autoritário, entre 1968 e 1975, e a inserção da economia no mercado mundial sustentam o milagre brasileiro. No que diz respeito às políticas sociais, para a autora, acentua-se seu caráter centralizado no âmbito federal, há uma expansão dos benefícios sociais a setores informais, sendo assegurada, por exemplo, aposentadoria aos trabalhadores rurais e aos idosos com mais de 70 anos independentemente de seu vínculo com o sistema de proteção social. No entanto, essa expansão dos benefícios não é acompanhada na ampliação da base de financiamento do sistema, que continua sendo fundamentalmente contributiva.

Na análise de Draibe (1989, p.8-9), o período entre a década de 30 e a década de 70, apesar de bastante delicado devido aos golpes de Estado, trouxe legislações que marcaram a construção de uma base para a transformação dos direitos sociais em garantias legais, como a constituição dos institutos de aposentadoria e pensões e a consolidação das leis trabalhistas. Nesse período, para a autora, há avanços no processo de centralização institucional e no de incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção, sob um padrão, entretanto, seletivo (plano de beneficiários), heterogêneo (no plano de benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado.

A fase de consolidação do sistema acontece apenas na década de 60, quando um conjunto de medidas legislativas compõe um quadro de radical transformação da estrutura institucional e financeira do perfil da política social, acompanhado pelo acelerado processo de industrialização, urbanização e transformação da estrutura social brasileira. No plano das políticas sociais a alteração é radical porque é esse o momento em que efetivamente se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando

a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, mas principalmente para a implementação de políticas de massa, de relativamente ampla cobertura. É também esse um período de inovação em política social, uma vez que só aí se confirma a intervenção estatal na área da habitação e, embora mantendo fortes características de exclusão, o sistema de proteção avança para a incorporação ainda limitada e socialmente discriminada dos trabalhadores rurais.

Na década de 60, além da Lei 3807/60, que dispôs sobre a Lei Orgânica da Previdência Social, pode-se citar a Lei 4024/61 que fixou as diretrizes e bases da Educação Nacional, a Lei 4266/63 que instituiu o salário família do trabalhador, a Lei 4380/64, que criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), e a Lei 5107/66 que criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. A tendência de inovação na política social permanece na década de 70, visualizada através da Lei 6118/74, que criou o Conselho de Desenvolvimento Social; a Lei 6168/74 que constituiu o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS); a Lei 6179/74 que tratou do amparo previdenciário para maiores de 70 anos e para inválidos e a Lei 6229/75 que organizou o Sistema Nacional de Saúde.

Cabia ao Conselho de Desenvolvimento Social assessorar o Presidente da República na formulação da política social e na coordenação das atividades dos Ministérios interessados, segundo a orientação geral definida no Plano de Desenvolvimento Nacional. O referido Conselho era presidido pelo próprio Presidente da República e integrado pelos Ministros da Educação e Cultura, do Trabalho, da Saúde, do Interior e da Previdência e Assistência Social. Já o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) era destinado a dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter social, que se enquadrassem nas diretrizes e prioridades da estratégia de desenvolvimento social dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Apesar da legislação, Martine (1989, p.100-101) adverte que a essência da política social a partir da década de 60, era que só o desenvolvimento econômico

resolveria a miséria. Dessa forma, a euforia do milagre alimentou a crença de que o bem-estar generalizado seria apenas uma questão de tempo. A manutenção das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), na ordem de 10% ao ano justificava este princípio e recomendava a fé na capacidade do planejamento. Todavia, as condições de vida da maioria da população não apresentaram ganhos proporcionais aos avanços registrados na economia como um todo. Houve um pequeno aumento na renda real das grandes massas, e o Censo de 1970 e as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) subsequentes revelaram uma acentuação ainda maior da já exacerbada concentração de renda brasileira.

No final da década de 70, para Cohn (2002, p.233), o sistema de proteção social entra em crise. O fim do milagre econômico, a pressão da dívida externa e pública, as exigências do Fundo Monetário Internacional, a recessão econômica e a pressão inflacionária, associados aos altos custos da assistência médica previdenciária, provocam o colapso do sistema de proteção social. Tem início no país, na análise da autora, o processo de transição democrática, com a mobilização da sociedade civil combatendo um Estado que a ameaça. O tema da descentralização tende a emergir nas conjunturas de transição e consolidação democráticas, buscando-se a valorização da criação de novos espaços institucionais de participação, com poder deliberativo dos segmentos organizados da sociedade, constituindo-se assim como uma estratégia de ampliar, no espectro social, as oportunidades de acesso ao poder.

Na década de 80, segundo Martine (1989, p.97) a recessão econômica do país era profunda e as formas de enfrentamento da mesma passavam por medidas que atendiam a ordem internacional (Fundo Monetário Internacional), tendo efeitos negativos sobre as condições de vida da maioria da população. Para o autor não há dúvidas de que a década de 80 foi um momento de grandes expectativas e frustrações para a sociedade brasileira. Sucederam-se vários eventos que, juntos ou sozinhos, geraram esperanças de ordem social mais justa:

o movimento das Diretas Já, o fim da era autoritária, o início dos trabalhos da Constituinte, o Plano Cruzado, a moratória e os outros planos de ajuste econômico. Nenhuma dessas iniciativas teve impacto significativo sobre as condições de vida das grandes massas sofridas. As grandes e inegáveis conquistas da década, como o direito à livre expressão e à participação política acabaram sendo esquecidas frente à magnitude e impermeabilidade do problema social.

Dessa forma, o sistema centralizado de gestão consolidado nos anos 60, começa a ser questionado na década de 80, quando, segundo Arretche e Rodriguez (1998, p.9), as políticas sociais no Brasil, à exceção da previdência social, começam a receber influências pró-descentralização. A oficialização desta posição acontece com a Constituição Federal de 1988. Na área de assistência social, por exemplo, a Constituição Federal foi clara, afirmando que as ações governamentais seriam organizadas nas diretrizes de descentralização político-administrativas, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de assistência social.⁷

Sendo a Constituição Federal posterior ao regime militar esta constitui extenso rol de direitos individuais trazendo como princípios fundamentais de uma República constituída em Estado Democrático e de Direito os fundamentos da soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político. O mesmo diploma legal previu como objetivos fundamentais também da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁷ BRASIL. Constituição Federal de 1988, art. 204.

Ao mesmo tempo a Constituição Federal de 1988 previu, pela primeira vez, como direitos sociais o direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. A Carta Magna é, segundo Bonavides (2003, p.371), basicamente em muitas de suas dimensões essenciais, uma Constituição do Estado Social. Nem todos os países que têm procurado realizar o Estado Social e sobretudo concretizar os direitos sociais básicos, o fizeram por meio do poder constituinte, em ordem a estabelecer na Lei Magna os fundamentos deste Estado e nela formular a Carta Social dos direitos que o caracterizam.

A Constituição Federal de 1988, determinada por muitos como Constituição Cidadã, firmou a garantia de extenso rol de direitos, deixando claro o início de uma nova fase no relacionamento Estado e Sociedade. A busca pela concretização destes direitos passa pela necessidade de se avaliar o posicionamento do Estado, este entendido como União, frente a este novo cenário. Na análise de Bonavides (2003, p.378) sobre a interpretação constitucional dos direitos sociais e princípios, o Estado Social no Brasil deve produzir as condições e os pressupostos reais e fáticos indispensáveis ao exercício dos direitos fundamentais. Não há, para tanto, outro caminho senão reconhecer o estado atual de dependência do indivíduo em relação às prestações do Estado e fazer com que este último cumpra a tarefa igualitária e distributiva, sem a qual não haverá democracia nem liberdade.

Tendo em vista o reconhecimento de que o desenvolvimento econômico não foi suficiente para reduzir as desigualdades sociais, situação esta visualizada por meio do período do milagre econômico, enfatiza-se no país, principalmente a partir da década de 80, a necessidade de implementação de políticas sociais que garantam o acesso à cidadania.

Silva (1992, p.45) cita que parcela expressiva dos autores é unânime em conceber a política social como um conjunto de decisões e ações governamentais, voltadas para o chamado Bem-Estar Social dos cidadãos, dos membros da

coletividade, de certos setores da população, da população de baixa renda, ou do homem. O objetivo das políticas sociais, para Silva (1992, p.46), analisando diversos autores, seria: a provisão de necessidades materiais e sociais que o mercado não satisfaz, de acordo com Titmus (1963); a redução das desigualdades sociais e a garantia de acesso à riqueza socioeconômica da nação, citando Demo (1978); a prestação de serviços sociais e de aferição de renda, segundo Marshall (1967); ou o atendimento das necessidades humanas com vistas à melhoria do homem e das condições de vida social, para Junqueira (1964).

Sposati et al. (2003, p.31) afirma que as políticas sociais são mais que condições de reprodução das condições de vida do trabalhador, são formas de realização de direitos sociais e, conseqüentemente, da cidadania.

A Constituição Federal de 1988 foi clara ao estabelecer, em seu artigo 6.º como direitos sociais, o direito à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Portanto, sendo a política social instrumento para se alcançar os direitos citados, abre-se um espaço considerável de uma gama quase ilimitada de atividades que poderão ser desenvolvidas pelo Estado, como meios de se atingir o fim proposto, qual seja, o alcance dos direitos sociais e, conseqüentemente, a cidadania. Dessa forma, a delimitação do conceito de política social torna-se bastante complexa, pois de um lado sofre a influência de variáveis como as condições das classes pertencentes à sociedade, suas necessidades e anseios e, de outro, limitações severas impostas pelas condições econômicas do país.

Sposati et al. (2003, p.31) acrescenta ao conceito de política social a manobra política afirmando que as políticas sociais se prestam a reduzir agudizações e se constituem em espaço para que o grupo no poder possa, de um lado, conter conflitos e, de outro, responder humanitariamente a situações de agravamento da miséria e espoliação de grupos sociais. A subjetividade do conceito também é trazida por Silva (1992, p.46) que afirma que, para um outro expressivo conjunto de autores, as políticas sociais constituem mecanismos de medição das

relações de classes, cumprindo funções políticas e ideológicas na viabilização do pacto de dominação, funções sociais na regulação das relações entre as classes, e funções econômicas ao assegurarem a reprodução do sistema e a acumulação de capital. Questiona-se, nesse caso, a capacidade do próprio conceito em captar a realidade das políticas sociais em sua complexidade. A realidade, para o autor, é muito mais complexa do que a definição que se procura fazer dela.

Faleiros (1980) citado por Silva (1992, p.46-47), concebe as políticas sociais como expressão da luta de classes e aponta a dissimulação das contradições sociais pelas ideologias humanistas, progressistas ou liberais, as quais apresentam as medidas de política social como instrumentos de igualdade social, de melhoramento do bem-estar, de igualdade de oportunidades.

As políticas sociais, para Sposati et al. (2003, p.33) tendo sua gênese na relação capital-trabalho, assumiram o caráter de mecanismo regulador das relações sociais. O casuísmo histórico de que a política social se revestiu, como estratégia para o desenvolvimento econômico, reforça essa compreensão. É na correlação das forças sociais que a política social se estabelece e se modifica, a partir das transformações das relações de apropriação econômica, como também do exercício da dominação política. Assim, pela interpretação da autora, a política social se torna um mecanismo que o Estado utiliza para intervir no controle das contradições existentes na relação capital-trabalho, ou ainda, cumpre função ideológica na busca do consenso a fim de garantir a relação dominação-subalternidade e, intrinsecamente a esta, a função política de alívio, neutralização das tensões existentes nessa relação. É ela uma forma de gestão estatal da força de trabalho e, nessa gestão, não só conforma o trabalhador às exigências da reprodução, valorização e expansão do capital, mas também é espaço de articulação das pressões e movimentos sociais dos trabalhadores pelo atendimento de suas necessidades e reivindicações.

Silva (1992, p.45) traz o mesmo posicionamento, afirmando que as políticas sociais expressam no âmbito do Estado, seu agente por excelência, o enfrentamento

entre as diversas forças sociais em luta na defesa de seus interesses. E dão a medida da chamada questão social em determinada conjuntura histórica, indicando, de modo nem sempre explícito, o grau de consciência coletiva, de organização sócio-política e de capacidade de pressão e contra-pressão das classes sociais na satisfação de certos interesses, a curto prazo, e na disputa pelo controle hegemônico do conjunto da sociedade, a longo prazo.

Na sociedade brasileira, segundo Netto (1992) citado por Raichelis (2000, p.33-34), a política social, como estratégia de Estado, começa ser implementada no contexto da emergência do capitalismo monopolista, como mecanismo de enfrentamento das seqüelas da questão social. A intervenção estatal associa as funções econômicas e políticas necessárias à preservação e ao controle da força de trabalho ocupada e excedente. Dessa maneira, a política social é convertida em políticas setoriais que recortam as expressões da questão social em problemáticas particulares e fragmentadas e se configuram como mecanismos de gestão do Estado na mediação dos conflitos sociais. No estabelecimento das políticas sociais, portanto, combinam-se necessidades decorrentes do atendimento às demandas próprias do estágio de desenvolvimento do capitalismo e das pressões das lutas de classe ativadas pelas mobilizações da classe trabalhadora. Constitui-se, assim, um espaço complexo de tensões, conflitos e lutas entre diferentes atores sociais.

Santos (1979) citado por Silva (1992, p.47) salienta os problemas que podem advir da comparação de simples dados orçamentários acerca das políticas sociais de diferentes países, apontando para a precariedade do próprio conceito de política social e para a necessidade de se estabelecer o quadro geral de carências existentes em cada país, capaz de dar o significado empírico e teórico real à magnitude do esforço de redução dos desequilíbrios sociais, objetivo de toda política social.

Raichelis (2000, p.38) adota a noção de política pública trazida por Pereira (1996, p.130), não como alocação autoritária de decisões do governo, mas como linha

de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei, que exige positividade institucional para a satisfação de necessidades sociais. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais demandados pela sociedade em sua relação de reciprocidade e antagonismo com o Estado. Nesse sentido, o direito que fundamenta a política pública é um direito coletivo e não individual.

Santos (1979) citado por Silva (1992, p.47), alertando para os riscos da arbitrariedade contida em qualquer classificação, propõe o estudo de três conjuntos específicos de políticas sociais: políticas preventivas, compensatórias e sociais. As políticas preventivas expressam um conjunto de medidas governamentais que, se adequadas, deveriam produzir o mínimo de desigualdade social. São as políticas de emprego, salário, saúde pública, saneamento, educação e nutrição. As políticas compensatórias, destinadas a remediar desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação, são as políticas de previdência, educação de adultos, de preparação de mão-de-obra, de habitação e de assistência ao menor. Já as políticas sociais *strictu sensu* são orientadas, ao menos em intenção, para a redistribuição de renda e de benefícios sociais, como os programas PIS-PASEP e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Ainda em Silva (1992, p.48), as políticas sociais podem também ser definidas pelos seus distintos domínios, ou seja, saúde, educação, habitação, serviços sociais, informação, defesa do consumidor; pelos seus objetivos imediatos, como curativas e preventivas, terapêuticas e promocionais, primárias, secundárias e terciárias. Em relação à saúde, por exemplo, as medidas primárias referem-se a uma ação de massa como a vacinação; as secundárias ao diagnóstico e tratamento; as terciárias à internação. Podem ainda ser definidas pelas categorias de população-alvo, classificada por idade, como crianças e jovens, ou por critérios de normalidade/anormalidade, como doentes, excepcionais, inválidos, psicóticos, mães solteiras, desadaptados sociais, delinqüentes.

Oliveira (1985) citado por Silva (1992, p.52) adverte que as políticas sociais não podem ser vistas como mero assistencialismo. As políticas sociais são um processo constitutivo da cidadania, negando a condição do homem como simples

força de trabalho. Constituem uma forma concreta de intervir no Estado, de modo a impedir que o mesmo opere só em benefício do grande capital. Trata-se de recusar o economicismo das políticas sociais, negando que o bem-estar das pessoas esteja subordinado às performances e aos ditames das políticas econômicas.

Em suma, para Silva (1992, p.52) trata-se de conceber as políticas sociais como eixos em torno dos quais constituem-se verdadeiras arenas de luta, onde interesses vão se amalgamando de modo contraditório, privilegiando o capital e incorporando, em alguma medida, as pressões das classes subalternas, num esforço permanente de combinação equilibrada, um equilíbrio instável, das funções de acumulação (econômica) com as funções de legitimidade (política) do Estado. Para o autor, é inteiramente equivocada e ingênua a leitura das políticas sociais como expressões de um Estado benemerente ou que, eqüidistante dos protagonistas das lutas sociais e políticas, procura arbitrar em favor da justiça, do bem-estar social ou da equanimidade. Como se no interior do Estado não se articulassem interesses de grupos ou classes, ainda que sob a retórica do interesse geral. Igualmente equivocada é a concepção do Estado como mecanismo de reprodução automática e unilateral dos interesses da classe dominante.

Dessa forma se percebe que as características do conceito de política social vão além de se alcançar a redução das desigualdades não satisfeitas pelo mercado, o que poderia acontecer por meio da prestação de serviços sociais, envolvendo uma forma de mediação da relação entre classes sociais. Sendo assim, a política social traz consigo não só a capacidade de análise da atuação do Estado perante a sociedade, mas o perfil da própria comunidade.

Tendo em vista a necessidade de se pautar ou definir um conceito de política social, optou-se pela definição de Sposati et al. (2003, p.31) onde as políticas sociais são formas de realização dos direitos sociais e, conseqüentemente, da cidadania. Isto sem perder de vista a subjetividade anteriormente mencionada. Como direitos sociais tem-se o direito à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer,

segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, conforme definição clara da Constituição Federal.

A realização destes direitos sociais leva ao conceito de cidadania que, segundo Greco (1998, p.23-26) significa o "direito a ter direitos" e de exercê-los plenamente, o que levaria à construção de um novo sujeito, que, por sua vez, constrói novos direitos. Assim, direito à vida deve significar também direito à dignidade e à memória; direito à liberdade deve compreender igualdade e justiça social; a busca da felicidade deve incluir direito à fruição, à criatividade e à utopia. O conceito de cidadania não convive com as relações de exploração, opressão e desigualdade. Cidadania plena significa intervenção e participação direta nas decisões, onde quem não é sujeito da própria história não pode ser cidadão.

Entender o conceito de política social, bem como o grau de interferência que a realidade de determinada sociedade acarreta sobre o mesmo é fundamental, constituindo-se desta forma uma premissa na análise do posicionamento do Estado na Política de Assistência Social.

4 POSICIONAMENTO DO ESTADO EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS SOCIAIS

A partir da verificação do conceito de política social, passa-se a um segundo passo, qual seja, avaliar a forma de atuação do Estado em relação à utilização do instrumento política social como meio para a garantia do direitos sociais.

Pretende-se, antes de uma análise crítica do Estado Brasileiro, trazer a evolução histórica das alternativas existentes deste posicionamento clarificadas pela literatura.

4.1 O Estado Liberal

Historicamente, num período anterior à década de 20, o Estado denominado como Estado Liberal caracterizava-se, segundo Toledo (2002, p.72-74), pela separação entre Estado e economia e pela tentativa de reduzir a política à chamada sociedade política, isto é, por tentar despolitizar as relações econômicas e sociais. Ao tentar separar a política da economia, o Estado Liberal definia, por um lado, um conceito de sociedade reduzida aos produtores e aos cidadãos. As classes sociais já existiam no século XIX, mas o funcionamento institucional do Estado e da economia não as refletia diretamente, ao contrário, procurava negá-las. Tal negação demonstrava-se na ilegalidade da classe operária como classe, das suas organizações e de seus partidos.

Dessa forma, segundo o mesmo autor, o Estado Liberal possuía como características o individualismo, onde a sociedade era vista como a soma das ações individuais, sendo o bem-estar geral derivado do individual; o naturalismo, onde havia a crença numa natureza humana imutável. A sociedade seria o conjunto de relações individuais entre proprietários, e a sociedade política só se justificaria para proteger a propriedade e cuidar para que as relações mercantis transcorressem de forma ordenada. O progresso da sociedade era baseado na razão natural com leis naturais, onde existia a confiança nas capacidades neutras da ciência em sinalizar caminhos naturais de progresso.

Na avaliação de Laurell (2002, p.186-187), para o liberalismo clássico, o núcleo central do homem é sua capacidade de escolha. Aí se estabelece a sua igualdade de oportunidades no mercado e as possibilidades de realização individual. Com base neste princípio, nada deve intervir nas desigualdades criadas pelo mercado, pois isso afetaria a liberdade individual. O princípio de uma ordem natural harmônica entre os homens baseia-se na consideração do mercado como um espaço racional e eficaz na destinação dos recursos. Na competição que é suscitada, todos os homens são livres para realizar suas aptidões com iguais possibilidades, e tudo o que tenda à igualdade deve ser combatido. A lei deve preservar a liberdade, a autodeterminação de ser diferente, ao invés de determinar deveres, incluída a solidariedade, que só pode estar sujeita à consciência individual. Dessa forma, a questão dos pobres transforma-se não numa questão de direitos e deveres, mas num problema de caridade.

Torna-se importante salientar que, conforme Toledo (2002, p.72), foram as lutas sociais e políticas do nascente proletariado do século XIX que pressionaram em direção à igualdade política e à distribuição igualitária dos bens, ou melhor, em direção à abolição do capitalismo. Isto é, o liberalismo no campo econômico e político provocou uma grande desigualdade social e um grande conflito e antagonismo entre burguesia e proletariado, e essas foram as condições em que as ideologias, os partidos e as revoluções socialistas se desenvolveram. Esta situação, segundo o autor, deu origem ao fracasso do denominado Estado Liberal, obrigando a uma mudança de rumos em direção ao Estado Social, ou Estado de Bem-Estar Social, que surgiu em torno dos anos 20 deste século e predominou até a década de 70.

Segundo Sposati (2003, p.32) o Estado de Bem-Estar Social, também denominado de *Welfare State*, foi a alternativa histórica das sociedades capitalistas do pós-guerra para a resolução das desigualdades sociais. A partir daí ocorreu uma forma combinada entre a chamada política econômica *Keynesiana* e o *Welfare State*. Enquanto aquela proporcionava um crescimento econômico sem

precedentes, regulado e estimulado, as políticas sociais amenizavam tensões e conflitos, potencializando a produção ou facilitando o consumo. Na perspectiva *Keynesiana* a política social teria a função econômica de subsidiar o consumo ou o subconsumo, onde, através de um salário indireto, se estimularia e possibilitaria o ingresso dos excluídos no mercado.

4.2 O Estado do Bem-Estar Social

O Estado do Bem-Estar Social, Estado Social ou também denominado de *Welfare State*, para Toledo (2002, p.75), teve como novidade em relação ao anterior Estado Liberal a redefinição das relações clássicas entre sociedade civil e política, a politização das relações civis por meio da intervenção do Estado na economia, bem como a legalização da classe operária e de suas organizações, institucionalizando uma parte do conflito interclasses. A sociedade, na ótica do autor, deixa de ser pensada como somatório de indivíduos e implicitamente reconhece-se formada por classes sociais, as organizações, representantes de interesses setoriais, não simplesmente de cidadãos, além de serem legitimadas, podem participar de pactos e relações que transcendem a democracia parlamentar. Os pactos corporativos assumem um papel central nas grandes decisões das políticas do Estado. Finalmente, assume-se que o conflito interclasses, em vez de ser abolido em nome de supostas homogeneidades liberais da natureza humana, deve ser canalizado através de instituições e regulado com normas especiais a serem constituídas.

Neste sentido, o Estado assumiria em parte o papel de investidor econômico, e em parte regulador da economia e dos conflitos. O Estado benfeitor que procura conciliar crescimento econômico com legitimidade da ordem social. Na teoria econômica, o Estado Social significa o abandono das concepções dominantes de que o equilíbrio poderia ser conseguido de forma espontânea. Para Laurell (2002, p.186) existe uma diferenciação a partir do mercado que deve ser compensada em prol da igualdade, adquirindo vigência os direitos civis, e mais

tarde os sociais, com o que se assume a proteção dos mais desfavorecidos. Se para o liberalismo clássico a satisfação individual é a medida do bem social coordenada por uma razão natural, isto é, o mercado, a reparação para os mais pobres passa a ser, no esquema do bem-estar, uma questão de justiça e política social.

Draibe (1989, p.2) trabalha o conceito de *Welfare State* como uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário na economia, afetando o nível de vida da população trabalhadora. Trata-se de processos que, uma vez transformada a própria estrutura do Estado, expressam-se na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação da produção e distribuição de bens e serviços sociais privados.

Para Laurell (2002, p.159-160) há uma série de elementos relacionados ao conteúdo e à amplitude de suas políticas sociais, que permitem considerar a maioria dos Estados latino-americanos como Estados de Bem-Estar, antes da aplicação das políticas neoliberais. Entre esses elementos, está o fato de que muitos deles reconhecem na sua legislação o conceito de direitos sociais, e escolheram o seguro ou a seguridade social públicos como forma institucional de garantir assistência médica, aposentadoria, auxílios à perda da renda por acidente, doença ou maternidade, e, em muitos casos, programas de habitação, de subvenções familiares e de lazer. O regime de produção de serviços varia, pois em alguns países está a cargo do próprio setor público e, em outros, as tarefas são

divididas com o setor privado, mas na grande maioria dos países o Estado é o principal responsável pela educação em todos seus níveis, além de organizar, administrar e financiar programas de habitação popular e de subvenção ao consumo. Todavia, para a autora, nestes países o Estado de Bem-Estar deve ser classificado como restrito ou incompleto pelas limitações dos seus programas e dos seus critérios de seletividade.

Esta alteração no conceito de Estado de Bem-Estar Social, Estado Social, ou também chamado de *Welfare State* pode ser vista através da classificação de três modelos distintos, trazida por Draibe (1989, p.5) citando Titmus (1963) e Esping-Andersen (1985), quais sejam, *Modelo Residual* ou *Liberal*; *Modelo Meritocrático-Particularista* ou *Conservador*, e *Institucional Redistributivista* ou *Social Democrata* de Estado de Bem-Estar Social.

Na análise de Draibe (1989, p.5) sobre os modelos, o *Modelo Residual* (TITMUS, 1963), ou *Liberal* de Estado de Bem-Estar Social (ESPING-ANDERSEN, 1985), é aquele padrão de Estado Social no qual a intervenção do Estado é de corte seletivo, focalizada sobre os grupos ou indivíduos vulneráveis, devendo ter um caráter limitado no tempo e cessará sempre que a situação emergencial houver sido superada. Dessa forma, indiretamente, via estímulos ao mercado, as políticas governamentais poderão reforçar as capacidades individuais e/ou das famílias de resolver as próprias necessidades sociais, como formas de seguros privados e estímulos à poupança. Na visão do próprio Esping-Andersen (1991, p.108-109) no *Welfare State Liberal* predomina a assistência aos comprovadamente pobres. Os benefícios atingem principalmente uma clientela de baixa renda, em geral da classe trabalhadora ou dependentes do Estado. Os limites do bem-estar social equiparam-se à propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho. As regras para a habilitação aos benefícios são estritas, sendo os mesmos tipicamente modestos e muitas vezes associados ao estigma. O Estado, por sua vez encoraja o mercado, tanto passiva, ao garantir apenas o mínimo, quanto ativamente, ao subsidiar

esquemas privados de previdência. Este tipo de Estado minimiza os efeitos da desmercadorização e edifica uma ordem de estratificação que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza.

O *Modelo Meritocrático-Particularista* (TITMUS, 1963), visto como padrão *Conservador* de Estado de Bem-Estar Social (ESPING-ANDERSEN, 1991), parte da premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base no seu próprio mérito, seu trabalho, nas suas diferentes e particulares capacidades. Reconhece, entretanto, a necessidade da intervenção da política social para corrigir, parcialmente, as grandes distorções que podem estar sendo geradas pelo mercado ou por desigualdade de oportunidades. O sistema de Estado de Bem-Estar Social deve tão somente complementar as instituições econômicas e sociais. Para Esping-Andersen (1991, p.108-109) no *Welfare State Conservador* a obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foi marcante, e por isso a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida. Os direitos estavam ligados à diferença de status e o corporativismo estava por baixo de um edifício estatal pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais, existindo o princípio da subsidiariedade, onde o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure.

O terceiro modelo, o *Institucional Redistributivista* (TITMUS, 1963), visto como padrão *Social Democrata* de Estado de Bem-Estar Social (ESPING-ANDERSEN, 1991), ocorre quando o sistema de Bem-Estar Social é parte importante e construtiva das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais extramercado, os quais são garantidos a todos os cidadãos. Apoiase na premissa de que o mercado é incapaz de realizar, por si próprio, uma alocação de recursos que reduza a insegurança e elimine a pobreza, a atual ou a futura. Esse padrão de Estado tende a mesclar os mecanismos de garantia de renda mínima, integração e substituição da renda, com típicos equipamentos coletivos públicos

gratuitos, principalmente em saúde e educação, ou altamente subsidiados, como ocorre na habitação. A condição da cidadania está à base dessa concepção de política social, como um direito, e para garantir sua exequibilidade, os bens e serviços sociais básicos tendem a ser produzidos pelo Estado e distribuídos gratuitamente, com base em critérios mais universalistas. Esping-Andersen (1991, p.108-109) afirma que este regime é composto pela universalização e desmercadorização dos direitos sociais. Tem por objetivo promover a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas. A fórmula é traduzida por programas altamente desmercadorizantes e universalistas, onde os trabalhadores braçais chegam a desfrutar de direitos idênticos aos demais.

Apesar de Laurell (2002, p.153) afirmar que nos países latino-americanos, o Estado de Bem-Estar Social é classificado como restrito ou incompleto pelas limitações dos seus programas e dos seus critérios de seletividade, estes estariam contemplados pelo *Modelo Institucional Redistributivista* ou *Padrão Social Democrata de Welfare State*. Esta conclusão se justifica, segundo a autora, pelas características de universalismo, igualdade nos benefícios, o caráter público e a produção dos serviços.

Laurell (2002, p.154) também faz uma análise crítica do *Modelo Residual* de Estado Social, ou também denominado de *Modelo Liberal* apresentado na definição de Esping-Andersen, afirmando ser esta a definição que antecede o neoliberalismo. Neste modelo, não se admite o conceito de direitos sociais, ou seja, o direito de ter acesso aos bens sociais pelo simples fato de ser membro da sociedade. Ao gozo dos benefícios deve corresponder uma contrapartida, ou seja, o desempenho de trabalho ou o seu pagamento. Assim, só é legítimo o Estado que garanta um nível mínimo de bem-estar e, em princípio, somente àqueles comprovadamente indigentes. Uma segunda característica importante trazida por Laurell (2002, p.155-156) do *Modelo Residual* de Estado Social é o alto grau de mercantilização dos próprios bens sociais. Isto é, o peso da produção-administração privada dos fatores sociais como educação, saúde, pensões tende a ser maior do que o da pública. Isso significa que os bens

sociais estão submetidos à lógica do lucro, o que se opõe à do Estado *Social Democrata, ou Institucional Redistributivista*, onde o financiamento, produção e administração pertencem ao âmbito público-estatal e se subtraem assim à lógica do mercado.

A forma do Estado que atua sob o *Modelo Residual* organizar a proteção social, conforme a autora, ocasiona vários efeitos. De um lado, constitui um mecanismo que disciplina os trabalhadores, pois condiciona a proteção social à contribuição salarial. Por outro, provoca importantes desigualdades sociais e de consumo. Dessa forma, dependendo do conteúdo concreto das políticas sociais, provoca uma estratificação social relevante entre os trabalhadores, por exemplo, entre os rurais e os urbanos, entre os assalariados e os não-assalariados, entre os de salário alto e baixo estigmatizando particularmente os pobres, entre os sexos, entre as diferentes faixas etárias, entre famílias com filhos e famílias sem filhos. Os elementos básicos desta estratificação são as desigualdades nas condições e na qualidade do trabalho, no consumo e na proteção social. Assim, não há acesso a serviços da mesma qualidade e na mesma quantidade.

Segundo Laurell (2002, p.156), apesar de serem essas as características básicas do Estado pautado sob o *Modelo Residual*, cada caso particular é moldado de acordo com a forma histórica específica de como se articulam os processos de legitimação do regime político, de reprodução da força de trabalho e de ampliação do campo de acumulação mediante o bem-estar social. Isto, por sua vez, é determinado, em boa medida, pelas características e pelo poder das forças políticas básicas. Quanto mais a classe operária contar com organizações próprias, trabalhistas e partidárias, maior será o grau de universalismo dos benefícios. Isto explicaria, por exemplo, as diferenças entre a Inglaterra, Canadá e Estados Unidos.

Retornando à análise do Estado de Bem-Estar Social, ou Estado Social como um todo, Toledo (2002, p.76-77) traça algumas causas que levaram à sua crise. Na primeira situação, definida pelo autor como fiscal, o Estado Social, ao se converter em eixo de acumulação do capital e da ordem social, viu-se obrigado a gastar muito além de um orçamento não-inflacionário. As receitas do Estado,

provenientes dos lucros de suas empresas, dos impostos recolhidos de operários e empresas, dos empréstimos e da emissão monetária, não poderiam equilibrar-se no Estado Social, pois isso equivaleria dar aos atores sociais com uma mão e tirar com a outra, anulando o efeito multiplicador dos seus gastos na economia e na política. Isto é, o funcionamento financeiro do Estado levava implícito o déficit por meio do subsídio ao investimento, à produção e ao consumo. Para os monetaristas, tal mecanismo levaria também à inflação. A segunda explicação, sob o ponto de vista da inflação, se baseia nas demandas e nas proteções aos trabalhadores. O crescimento da produtividade pressionaria para abaixar a taxa de lucro, gerando uma menor taxa de investimento por parte das empresas e uma crise de acumulação. Isto é, a crise de acumulação seria devida ao Estado Social. Haveria também a teoria inversa, onde a crise do Estado Social seria resultado da crise de acumulação, ao fazer depender as receitas do Estado dos impostos aos assalariados e ao capital, e do nível do emprego e do salário. O autor também verifica a crise como consequência do taylorismo-fordismo em nível dos processos de trabalho. A crise de produtividade gera desemprego, queda salarial, e conseqüentemente, menor arrecadação para o Estado.

Já na análise de Tetelboin (2002, p.187-188) o empenho do Estado Benfeitor em reparar as inequidades do mercado supôs uma intervenção desmensurada na atividade pública, que desvirtuou até a própria proposta teórica inicial. A excessiva democracia expressa na capacidade real de pressão dos distintos grupos teria rompido completamente todos os equilíbrios naturais que a sociedade tinha, como a lei e o mercado. Daí que para os neoliberais a crise seja atribuída a certas formas de administração estatal e política econômica (JIMÉNEZ, 1998) que leva à ingovernabilidade e que se expressa numa longa lista de males que assolam a sociedade e que vão desde a ineficiência dos serviços públicos, o exagerado tamanho do Estado, a inflação, a crise fiscal, o excessivo gasto público, até o caráter desestabilizador de suas tendências igualitárias. Do ponto de vista neoconservador, a crise é interpretada pela politização do mercado, que supostamente

teria desvirtuado a relação entre a oferta e a procura, em função do consumo. O auge do gasto público, para atender às infinitas demandas dos grupos, teria propiciado o surgimento do fenômeno da crise fiscal.

O intervencionismo aumentou como resultado da democracia representativa, eleitoral e nas corporações, principalmente nos sindicatos. A democracia representativa facilitou a organização de grupos com interesses corporativistas, que formularam demandas impossíveis de serem cumpridas, atuaram como grupos de pressão e votaram em bloco em função da promessa partidária de satisfazer suas demandas, o que tende a incrementar a intervenção estatal e a restringir o livre mercado e a iniciativa individual. Teriam sido esses os processos que, segundo os neoliberais, levaram à crise econômica, política e moral.

Na base da crítica neoconservadora está o fracasso das teorias *keynesianas* e a necessidade de um retorno à economia de mercado, acompanhada de medidas como a eliminação de todos os fatores que limitem a sua ação natural, como subsídios e regulamentos, e com participação mínima do Estado, reduzida ao papel de árbitro neutro, que tome decisões políticas de maneira racional. Dessa forma, não seria o sistema que falhou, mas a administração estatal na condução do processo.

4.3 O Estado Neoliberal

Na visão neoliberal trazida por Tetelboin (2002, p.188), a causa da crise do Estado de Bem-Estar Social reside na incapacidade do Estado em continuar cumprindo a função social no terreno da saúde, educação, habitação e seguridade social. A alternativa para tal situação é o saneamento da atividade econômica mundial e um reajuste na função do Estado em cada país.

A crise econômica mundial do final dos anos 70 e início dos anos 80, conforme a autora, marca o ponto de partida da ascensão da nova direita, o neoliberalismo como força político-ideológica. O seu oportuno discurso proporciona uma explicação para a crise e uma proposta para sair dela. Sua explicação parte do

postulado de que o mercado é o melhor mecanismo dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos. Todos os processos que apresentam obstáculos, controlam ou suprimem o livre jogo das forças do mercado terão efeitos negativos sobre a economia, o bem-estar e a liberdade dos indivíduos.

Para Novelo (2002, p.54; 67-68), o que o neoliberalismo propõe é o Estado mínimo, normativo e administrador, que não interfira no funcionamento do mercado, já que sua intervenção, além de deformar os mercados de fatores, produtos e ativos, geraria espirais inflacionárias, segundo a lógica do conservadorismo neoclássico. A proposta neoliberal resume-se em exigir cada vez mais um maior mercado com um menor Estado.

Também para Novelo (2002, p.53), a partir do neoliberalismo, certas apologias em voga consideram possível a onipresença do mercado e a redução da ação do Estado à função única de regulamentador e administrador. Num passado recente e irrepetível julgou-se, pelo contrário, a partir do chamado socialismo real, que o mercado poderia ser substituído pela atuação vigorosa, planejada e centralizada do Estado. Na realidade, trata-se de instituições muito antigas que, na melhor das hipóteses, antecedem a desordem capitalista, e que a história mostra terem complementado para reequilibrar o sempre instável sistema econômico.

Laurell (2002, p.162) faz uma análise minuciosa deste novo Estado, na perspectiva dos próprios neoliberais, que trazem uma análise crítica sobre o intervencionismo do Estado, a necessidade de uma nova postura e a função do mercado neste novo cenário. Os neoliberais, na ótica da autora, sustentam que o intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo, não só por provocar uma crise fiscal do Estado e uma revolta dos contribuintes, mas sobretudo porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. É ineficaz e ineficiente: ineficaz porque tende ao monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado; e ineficiente por não conseguir eliminar a pobreza e, inclusive, piorá-la com formas tradicionais de proteção

social, baseadas na família e na comunidade. E, para completar, imobilizou os pobres, tornando-os dependentes do paternalismo estatal. Em resumo, é uma violação à liberdade econômica, moral e política, que só o capitalismo liberal pode garantir.

Sob esse ponto de vista, na visão trazida por Laurell (2002, p.162) a solução da crise consiste em reconstituir o mercado, a competição e o individualismo. Isto significa, por um lado, eliminar a intervenção do Estado na economia, tanto nas funções de planejamento e condução como agente econômico direto, através da privatização e desregulamentação das atividades econômicas. Por outro lado, as funções relacionadas com o bem-estar social devem ser reduzidas. Seria preciso combater o igualitarismo, pois a desigualdade é o motor da iniciativa pessoal e da competição entre os indivíduos no mercado. Apesar de todo esse antiestatismo, os neoliberais querem um Estado forte, capaz de garantir um marco legal adequado para se criarem as condições propícias à expansão do mercado.

No campo específico do bem-estar social, para a autora, os neoliberais sustentam que ele pertence ao âmbito privado. O Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não desejam produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva. Propõem uma política de beneficência pública ou assistencialista com um forte grau de imposição governamental sobre que programas instrumentar e quem incluir, para evitar que se gerem direitos. Além disso, para se ter acesso aos benefícios dos programas públicos, deve-se comprovar condição de indigência. Rechaça-se o conceito dos direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los através de ação estatal. Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais. Existe, para a autora, uma proposta eficientista e modernizadora da própria política social, onde racionalizam-se os recursos, tenta-se reduzir os custos, simplificando-se ao máximo a prestação dos serviços e redefinindo-se as populações para as quais são orientadas essas políticas.

Na visão de Arellano (2002, p.201-202) apresentam-se duas estratégias opostas, mas complementares: a assistência focalizada nos grupos mais depauperados, combate à extrema pobreza, e a privatização seletiva da produção estatal de bens e serviços, que conduz a uma diminuição do peso relativo do setor público em relação ao privado, assim como ao privilégio da ética privada sobre a pública. Isto é, a intervenção estatal é orientada para os pobres, seguindo uma lógica de beneficência, enquanto para o resto da população o acesso a diversos serviços se faz por meio do mercado.

Ao mesmo tempo, para o autor, a intervenção distributiva transforma-se, modificando substancialmente o caráter da política social. Por um lado, fomenta-se a participação da iniciativa privada na produção de serviços que supõem uma maior rentabilidade econômica e também se propõe sua regulamentação por intermédio das forças oligopolistas do mercado, por outro lado, aprimora-se a ação seletiva do Estado por meio de programas de combate à pobreza extrema. De certo modo, reedita-se uma versão moderna da beneficência vigente no século XIX, ressuscitando dessa forma o Estado Assistencialista. A passagem de uma política social, conforme Arrelano (2002, p.202) do bem-estar para a neobeneficência redefine as características dos sistemas de proteção social. Nesta redefinição são fortalecidas as formas autoritárias e clientelistas de prestação de serviços, é favorecida a exclusão de grandes grupos sociais e aprofunda-se a inequidade já existente.

Para Arrelano (2002, p.205) os elementos básicos desta mudança, em análise ao estado mexicano, acontecem em duas dimensões: a descentralização territorial e a reordenação da economia, acompanhada da descentralização das funções e dos recursos com o objetivo de transferir responsabilidades e custos da Federação aos Estados, assim como a modernização administrativa, que pretende otimizar os recursos existentes, evitando a duplicidade de funções e o uso arbitrário do orçamento. O processo descentralizador procura estabelecer novas bases geopolíticas para o desenvolvimento da política social, que permitam deter as

consequências do desemprego e da crescente desigualdade social, produto do novo modelo econômico, e limitar o corporativismo com base no novo federalismo.

A política social, no marco do projeto neoliberal, moderniza-se, deixando para trás a intenção de cumprir os direitos sociais, assim como os princípios da equidade e universalidade, caminhando para uma política social de neobeneficência, caracterizada sobretudo pela reorganização institucional e pela drástica diminuição do financiamento destinado a seu desenvolvimento, onde o Estado só garante um mínimo de serviços aos grupos mais carentes, deixando o resto à lógica do mercado. Para Arrelano (2002, p.205) a virada neoliberal da política social expressa-se na transformação das relações Estado-Sociedade. Corta-se o gasto social e desloca-se a responsabilidade estatal de garantir os direitos sociais constitucionais como saúde, educação, emprego, para diversos grupos e propõe-se o da vertente de bem-estar restrita e excludente.

Para Laurell (2002, p.189-190) entre as principais características que a aplicação do processo de instauração neoliberal assumiu, pode-se mencionar a transformação do Estado; a diminuição do gasto público, particularmente o dedicado ao desenvolvimento de políticas sociais; a retirada da sua participação na função reguladora, na produção e na geração de emprego; venda de seus bens como fonte de equilíbrio do déficit fiscal; liberalização do mercado na destinação dos recursos; ampliação da privatização a novos espaços e atividades; abertura do mercado interno ao comércio internacional; mudança das políticas sociais, que se tornam seletivas para a população à margem do mercado, adequação funcional do aparelho político e do governo à nova lógica; manipulação ideológica das massas mediante processos altamente tecnológicos da comunicação social.

Laurell (2002, p.164-167) numa análise crítica ao Estado Neoliberal, afirma que no âmago do seu projeto repousa a tentativa de se impor um novo padrão de acumulação, com o intuito de desencadear uma nova etapa de expansão capitalista que, dentre outras coisas, implicaria um novo ciclo de concentração de capital nas mãos do grande capital internacional. A condição política para o êxito deste projeto é a derrota ou, pelo menos, o enfraquecimento das classes trabalhadoras e das suas

organizações reivindicatórias e partidárias. Neste contexto, torna-se primordial destruir as instituições de bem-estar social, por constituírem uma das bases da ação coletiva e solidária que diminuem a força desagregadora da competição entre os indivíduos no mercado de trabalho. A essa necessidade política acrescenta-se o objetivo econômico de destruir as instituições públicas, para estender os investimentos privados a todas as atividades econômicas rentáveis.

Para a mesma autora, na sua tentativa de gerar confiança nos investidores e reconstituir a taxa de lucro, o neoliberalismo promove com suas políticas uma acelerada redistribuição regressiva da riqueza. Como resultado direto do desemprego ou do subemprego, do arrocho salarial e de medidas fiscais regressivas, o neoliberalismo provoca um processo maciço de empobrecimento e uma crescente polarização da sociedade entre ricos e pobres. Além disso, ao incluir nos setores médios os assalariados e trabalhadores organizados, o empobrecimento adquire um novo perfil de classe. Diante de tão notável retrocesso, a questão social volta a se apresentar com força renovada e a gerar um alto grau de conflito político.

Dá prosseguimento à análise afirmando que a revisão dos fatos demonstra a existência de consideráveis discrepâncias entre o discurso neoliberal e o conteúdo das políticas sociais dos governos nele inspirados. Dessa maneira, os governos puderam vencer a resistência quanto à retirada do Estado da economia, porém, quando propõem abandonar a sua obrigação de garantir os direitos sociais, transformam o tema numa controvérsia política com implicações eleitorais de primeira ordem. Por isso na prática, não tem sido possível dismantelar as instituições sociais básicas, confirmando a irreversibilidade do Estado do Bem-Estar Social. Dessa forma, para a autora, o Estado Neoliberal se aproximaria do Estado do Bem-Estar *Liberal*, ou *Modelo Residual* de Estado Social. Todavia, independentemente do modelo de Estado, mudanças ocorreram nas políticas sociais, mas a estrutura e os benefícios básicos mais importantes não têm sido afetados. As implicações sociais negativas desse processo, conforme Laurell (2002, p.165) agravam-se porque os efeitos da política econômica sobre o emprego, os salários e a distribuição da renda provocam um aumento da pobreza e da exclusão social.

Os dias atuais, para Novelo (2002, p.53-54) obrigam a uma profunda reflexão sobre as possibilidades reais de uma ação econômica sem agenda social ou, no outro extremo, de uma presença total do Estado, asfixiando as energias sociais, entre as quais a chamada iniciativa privada. Para o autor, as sociedades modernas, ao requererem eficiência, equidade, democracia, liberdade, desenvolvimento social, flexibilidade, educação, saúde, emprego, é quase óbvio que este grande pacote de reivindicações não pode ser proporcionado pela ação unilateral do mercado ou do Estado e que, se dependesse da ênfase que se coloca nos diversos componentes dessas grandes reivindicações, variaria o comportamento da balança que equilibra a complementaridade entre ambos os elementos.

Para Novelo (2002, p.69) existe uma necessidade urgente de se resolver, com um critério amplo, a velha discussão sobre qual proporção de Estado e de mercado o sistema econômico e a sociedade como um todo requerem. Neste sentido, a complementaridade é a característica básica. As demandas de eficiência, liberdade, desconcentração e mercado devem harmonizar-se com outro conjunto de demandas, equidade, desenvolvimento social, bem-estar coletivo e justiça, com o objetivo de vincular o êxito econômico a uma agenda social atenta à circunstância de que boa parte do consumo popular não pode ser satisfeita por intermédio do mercado.

Feijóo (2002, p.13) esclarece que autores tão famosos como Keynes são fervorosos partidários do capitalismo e, ao mesmo tempo, inimigos ferrenhos da ideologia neoliberal. Defendem que um mercado não regulado, sem interferências, propicia um crescimento lento e instável, um não-aproveitamento dos recursos e o conseqüente descrédito do sistema capitalista. Por isso, para salvar o sistema, Keynes sustenta ser necessário adotar alguma regulamentação estatal da economia.

O dilema, segundo Tetelboin (2002, p.186) situa-se no papel que se atribui ao Estado e ao mercado no desenvolvimento social. As colocações oscilam entre duas posições fundamentais, que correspondem à forma de Estado e que, em linhas gerais, permitem falar das políticas sociais sob o Estado Benfeitor e daquelas sob o Estado Neoliberal, onde de cada esquema depreendem-se conclusões particulares no modo de resolver a questão social.

Para Cohn (2002, p.238), não basta desregular, privatizar e tentar reduzir o tamanho do Estado, como ensina a doutrina neoliberal. Há que se tentar reestruturá-lo e mudar seu padrão de financiamento (fiscal, financeiro e patrimonial) além de vincular a forma de gestão e regulação pública. É verdade que se requer um Estado forte e ágil e não um "*big government*" paralisante, mas sua capacidade de intervenção e regulação eficientes não deveria desaparecer e sim ao contrário, fortalecer-se para poder encaminhar reformas institucionais necessárias tanto no mercado quanto no próprio Estado.

4.4 O Estado Brasileiro na Evolução das Formas de Estado

Para Cohn (2002, p.235), no decorrer das décadas de 50 e 60 prevalece no Brasil e na América Latina em geral, a teoria do *Estado Desenvolvimentista* como ator privilegiado do processo de modernização econômica e social. Neste período, não há dúvidas sobre a centralidade do papel do Estado no processo de mudança estrutural como agente regulador do mercado e como agente investidor em setores básicos da economia.

No Brasil, segundo Draibe (1989, p.9), sob as características autoritárias e tecnocráticas⁸ do regime que se instalou em 1964, se completa o sistema de *Welfare State* no país, definindo-se a intervenção social do Estado através de um sistema centralizado sendo identificados os fundos e recursos que apoiariam financeiramente os esquemas de políticas sociais; definindo-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão e exclusão social que marcam definitivamente o sistema.

Ao contrário do período anterior, no decorrer da década de 70 e parte da década de 80, para Cohn (2002, p.236) emerge a nova imagem do Estado como

⁸ Tecnocracia - sistema de organização política e social fundado no predomínio dos técnicos. Político, administrador ou funcionário que faz prevalecer a análise técnica dos problemas, em detrimento dos aspectos sociais e humanos. Michaelis, Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.

problema, em parte associada ao relativo fracasso do Estado na realização de tarefas definidas pela agenda anterior. Houve nesse período um decréscimo do comércio mundial, uma impressionante elevação das taxas de juros reais, e um enxugamento dos empréstimos comerciais, o que obrigou os países em desenvolvimento a se concentrarem nos novos ajustes às restrições internacionais. Na década de 80 o Brasil, segundo a autora, experimentou oito planos de estabilização econômica, quatro diferentes moedas, 11 índices distintos para cálculo da inflação, cinco congelamentos de preços e salários, 14 políticas salariais, 18 mudanças nas regras de câmbio, 54 mudanças nas regras de controle de preços, 21 propostas de negociação da dívida externa e 19 decretos governamentais de austeridade fiscal. Nenhuma dessas medidas, segundo a autora, resultou numa efetiva política de ajuste estrutural da economia, nem num programa de estabilização. O novo sistema de seguridade, seguro social, saúde e assistência social, instituído em 1988, ao mesmo tempo em que universaliza os direitos sociais, segmenta os distintos setores da sociedade no acesso a benefícios e serviços. Isso acontece porque se mantém a mesma lógica anterior de financiamento e são preservados alguns dispositivos legais que orientam os setores de maior poder aquisitivo para a busca de serviços e seguros privados onerando o orçamento fiscal.

O país enfrenta a década de 90, conforme Cohn (2002, p. 234), com o custo social de um processo de ajuste econômico de corte neoliberal sem ter havido um ajuste, convivendo com uma altíssima taxa inflacionária mensal até meados de 1994, e com iniciativas de privatização no enfrentamento do déficit público que não se traduzem numa política neoliberal. Noutros termos, as políticas econômicas implantadas no país no decorrer da década de 80 traduzem um processo, e não uma política de ajuste, que implicou na liberalização da economia, numa certa privatização do patrimônio estatal e de várias de suas responsabilidades, sem no entanto substituir o Estado pelo mercado.

O setor privado da economia e da produção de bens de consumo coletivo, segundo Cohn (2002, p.234), segue sob a sombra da proteção e do

subsídio estatais. Neste caso a contrapartida do capitalismo selvagem traduz-se numa privatização selvagem. Volta à cena o Estado como ator central nesse processo, assumindo o caráter distributivo e regulador das políticas sociais, numa nova articulação entre Estado e mercado. Não se trata mais do velho Estado Desenvolvimentista, nem do Estado como problema, mas de um Estado Democrático capaz de reverter a lógica privatista e segmentada do sistema de seguridade social prevalente no país.

Na segunda metade dos anos 80 e nos anos 90, assiste-se ao embate de duas correntes sobre o Estado: a concepção neoliberal que advoga o Estado mínimo e o mercado como principal agente regulador da ordem econômica, e em decorrência, também da ordem social, e, de outro lado, a concepção da necessidade da presença de um Estado democrático forte, demandada pelo próprio ajuste estrutural e pelas enormes desigualdades sociais das realidades latino-americanas. Segundo Cohn (2002, p.239) desloca-se, assim, a discussão da relação Estado-Mercado como mais Estado e menos Mercado, ou vice-versa, para a necessidade da reconstrução do próprio Estado, de um Estado democrático que incorpore os cidadãos. Ao contrário, portanto, dos preceitos neoliberais, o ajuste estrutural exige a presença do Estado como um ator central no processo de construção da modernidade. Não de qualquer Estado, exige-se um Estado democrático permeável às demandas e necessidades sociais, com capacidade de governo, isto é, de ordenar as relações entre a sociedade civil organizada e as instituições políticas, com capacidade técnico-administrativa e de planejamento. Em resumo, um Estado capaz de detectar necessidades de médio e longo prazos que garantam o desenvolvimento sustentado e maior justiça distributiva num tempo eticamente aceitável.

Contrariamente a esta visão, ou seja, à tendência da necessidade de um Estado Democrático Forte, capaz de garantir o desenvolvimento sustentado e uma maior justiça distributiva, é que tem início o Governo Collor (1990 a 1992). Segundo Marques e Silva (1995, p.125), apesar da Constituição de 1988 ter reproduzido o objetivo de configurar uma proteção universalista, pela ampliação da cobertura dos

programas sociais, afastando-se do *Modelo Meritocrático – Particularista*, até então predominante, em direção ao *Institucional Redistributivista*, mediante a ampliação e a extensão de direitos, não foi o que ocorreu no governo seguinte à sua aprovação. A Constituição Federal reforçou e ampliou a responsabilidade do Estado na regulamentação, produção e operação das políticas sociais, universalizando o acesso e expandindo sua cobertura. Entretanto, para os autores, a ascensão ao poder do Governo Collor, defensor de políticas sociais dirigidas a segmentos aparentemente excluídos do processo de desenvolvimento, e que segundo seu discurso eleitoral pretendia atender aos descamisados, evidenciou quão frágil foram as bases sobre as quais se definiu, durante o processo da Constituinte, o formato do novo sistema de proteção social. O atraso na aprovação das Leis Orgânicas das diversas áreas da seguridade social, bem como o conflito entre o Legislativo e o Executivo nesta matéria, são indicativos de que a proteção social definida em 1988 não representava o fruto de um acordo permanente.

A concepção de proteção social traduzida pelo Governo Collor no plano das políticas sociais, no que se refere ao papel da esfera pública, segundo Marques e Silva (1995, p.125), era de um Estado mínimo, coerente com o receituário econômico neoliberal, com lugar privilegiado para o desenvolvimento de políticas assistencialistas, uma vez que essas cumprem o objetivo de atenuar ou de resolver as eventuais desigualdades provocadas pelo livre jogo do mercado. Assim, a ação do Estado deve restringir-se às suas tradicionais funções de regulação e de garantia dos direitos mínimos, de forma que o campo da proteção social por ele garantido e implementado fique circunscrito à esfera assistencial, o que caracteriza a visão assistencialista de proteção social defendida pelo Executivo. Na visão dos autores, durante os dois anos e meio de Governo Fernando Collor, assistiu-se ao reforço de práticas centralizadoras e clientelistas. As políticas sociais, notadamente as de saúde e assistência social, foram desenvolvidas basicamente por meio de convênios firmados entre a esfera federal e as prefeituras, desencadeando um processo de recentralização dos recursos, o que se conceituou como "descentralização tutelada". Esse processo caracterizou-se pela inversão da lógica de descentralização presente

na Constituição, sem que o discurso da continuidade do processo de descentralização fosse igualmente revertido na retórica oficial. Assim, a mídia governamental continuava a vender a imagem de descentralização dos programas governamentais, concomitantemente a perdas reais na autonomia, no financiamento e na gestão local das políticas sociais.

Para Martins e Silva (1995, p.133) o processo de "descentralização tutelada" resultou em ampliação da prática de negociação política entre a esfera federal, os prefeitos e deputados, para quase todos os setores da área social, o que possibilitou o incremento do clientelismo; enfraquecimento do papel dos Estados enquanto instâncias de coordenação e articulação das políticas e programas federais; incremento das negociações caso a caso e, portanto, aumento do poder central. O aprofundamento desse tipo de gestão, já presente no governo anterior, permitiu que áreas como a educação, habitação e assistência não fossem objeto de uma política nacional consistentemente elaborada. O Governo Collor perseguiu sua estratégia de estabilização econômica, o ajuste de contas públicas a partir do corte nos gastos. A estagnação registrada em 1990 interrompeu a evolução ascendente do gasto social observada desde o início da Nova República, indicando que os gastos sociais deixaram efetivamente de ser prioritários na agenda governamental.

A redução dos gastos com políticas sociais, para Martins e Silva (1995, p. 141) afetou especialmente aqueles que, pela Constituição de 1988, ganharam novos encargos sociais, ou seja, Estados e Municípios. O processo de "descentralização tutelada" foi responsável não apenas pela redução dos recursos repassados a estas esferas de Governo, como também pelo uso inadequado dos recursos administrados pela esfera federal, o que pode ser visto em Municípios, que, após seis meses sem receber recursos federais, tiveram que desativar unidades públicas de saúde, além das constantes denúncias de corrupção e empreguismo em órgãos ligados ao Ministério da Ação Social.

Na visão de Laurell (2002, p.174-175) existem algumas diferenças cruciais na implantação do projeto neoliberal nos países da América Latina em relação aos

dos países capitalistas avançados. Os fatos demonstram que nestes países estão sendo aplicadas políticas mais ortodoxas, ao mesmo tempo em que se instrumentalizam não somente os postulados de política econômica, mas também, e mais radicalmente, os de política social. Assim, a retração do Estado e a cessão de espaços ao capital privado ocorre tanto na esfera econômica quanto na do bem-estar social. O conjunto das políticas sociais criadas pelos governos latino-americanos de inspiração neoliberal procuram, segundo a visão da autora, assim como na Europa, uma reestruturação na atuação estatal, que o aproxima do Estado *Liberal* (*Modelo Residual* de Estado Social), ou seja, de sua norte-americanização, o que irá se traduzir num crescente domínio do mercado no âmbito dos benefícios sociais e de sua remercantilização.

Isso significa, na visão da autora, a negação do conceito de direitos sociais cujo cabal cumprimento, embora na realidade nunca tenha sido garantido, subjaz na responsabilidade estatal baseada no princípio solidário. Esta seguridade social baseia-se financeiramente na redistribuição do orçamento entre todos os cidadãos com direito e permite oferecer serviços iguais a todos, em função dos problemas a assistir e não do montante cotizado. Num processo de distribuição muito desigual da renda, esta redistribuição tem grande importância, e coloca ao alcance de todos os segurados serviços inacessíveis, se fossem para ser adquiridos do mercado. Esta dinâmica se anula ao se abandonar o princípio solidário, e se optar pela criação de um sistema paralelo regido por critérios de lucro e equivalência, através do qual se transferem vultosos fundos públicos para mãos privadas, ao invés de utilizá-los com um critério social de solidariedade. Pode ser que este sistema tenha efeitos positivos sobre os dados de crescimento econômico, pela expansão dos serviços privados. Porém, ao invés de produzir um desenvolvimento social, o sacrifica, já que os programas públicos de subsídio aos pobres proporcionam-lhes menos benefícios que a seguridade social solidária.

A defesa aberta de políticas sociais focalizadas e restritas que marcou o período Collor foi, para Marques (1998, p.114), de certo modo inibida pelo caráter

transitório do Governo Itamar (1992 a 1994), que não tinha força suficiente para levar adiante os projetos de reforma de seu antecessor. Na esfera da assistência, dois fatos marcaram o período, a criação do Plano de Combate à Fome e à Miséria, em abril de 1993, e a Lei Orgânica da Assistência Social, de dezembro do mesmo ano.

Para Sallum Júnior (1997, p.276), a investigação sobre a emergência de uma nova estratégia brasileira de desenvolvimento mostra que esta começou a ser esboçada no início da década de 90, depois de um longo período de desagregação do padrão nacional-desenvolvimentista. Orientou-se, de início, por uma perspectiva econômica liberal, reduzindo o papel regulador e empresarial do Estado e integrando o Brasil ao mercado mundial através da abertura. Esta inflexão liberal não teve pleno impacto sobre o desenvolvimento industrial brasileiro até o início do Plano Real. A partir daí manifestaram-se com clareza suas virtualidades desnacionalizantes e desindustrializantes. Só com a crise mexicana no final de 1994, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), temendo enfrentar o mesmo problema, recuou em relação à sua orientação inicial. Pressionado por vários segmentos do empresariado, começou aos poucos a implantar políticas de proteção e estímulo a diversos setores industriais, reafirmando o papel do Estado, não como empresário, mas como indutor do desenvolvimento.

Em artigo que analisa o Governo Fernando Henrique Cardoso, Draibe (2004, p.1) afirma que os governos contemporâneos tornaram-se prisioneiros do difícil dilema entre a nova política econômica e a política de proteção social, produzindo um desmantelamento ou, no mínimo, um recuo da proteção social. No caso dos países latino-americanos, sob forte pressão financeira internacional, esses teriam optado radicalmente por um lado da balança, o do ajustamento fiscal e as reformas comerciais e patrimoniais pró-mercado. Privatizações de serviços sociais públicos, quedas significativas do gasto social, reduções importantes dos graus de proteção social anteriormente oferecidos teriam sido os resultados mais palpáveis desses processos. Apesar da análise, após estudo do Governo Fernando

Henrique Cardoso, a autora afirma que, segundo as orientações reformistas do governo, no período de 1995 a 2002, em nenhum plano das inovações institucionais registrou-se um recuo do Estado. As alterações implementadas nos serviços sociais públicos e universais visaram aperfeiçoamentos, reforços, aumento do seu impacto redistributivo, melhoras de eficácia e não a sua substituição ou privatização. As políticas e os programas sociais públicos do Governo Federal Fernando Henrique Cardoso, segundo a autora, foram agrupados em três conjuntos: os universais (educação e saúde); os programas de seguridade social, emprego e renda (previdência social, programas de capacitação e inserção produtiva); e os programas voltados para a pobreza (assistência social, programas de combate à pobreza e subsídios monetários às famílias).

Na análise da saúde, para a autora, a introdução de orientações redistributivas e de reforço das ações de maior impacto social podem ser vistas pelo Piso de Atenção Básica (PAB), iniciado em 1997 com o reforço explícito das ações básicas e preventivas de saúde, uma orientação focalizante que não representou a substituição ou restrição das ações voltadas para outros níveis da assistência; e pela introdução de mecanismo redistributivo, em termos de recursos, por meio da fixação de um piso mínimo nacional, definido como um *per capita* ano. Ou seja, na atenção básica, substituiu-se o tradicional critério de oferta de serviços, com o repasse de recursos de acordo com o número de pessoas atendidas, pelo da demanda, de acordo com o número de habitantes. Reforçou-se, desse modo, a redistributividade do gasto regional e entre municípios, aumentando os impactos do Sistema Único de Saúde nos municípios pobres e desprovidos de serviços, não atendidos pelo critério anterior. O reforço financeiro do Sistema Único de Saúde, mediante a fixação das suas fontes de receitas, aconteceu com criação da CPMF⁹, de natureza provisória, mas desde então renovada, e com a Emenda Constitucional

⁹ Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira.

29/2000, que vincula receitas municipais e estaduais ao gasto com saúde e determina o parâmetro de aumento do gasto da União. Para a autora, a fixação e a preservação de receitas mínimas para a área responderam a um dos mais fortes problemas enfrentados pelo Sistema Único de Saúde, onde o sistema público de saúde, no seu todo, saiu fortalecido.

Para Draibe (2004, p.1), uma vertente de estudos para a compreensão das reformas dos sistemas de proteção social, tem privilegiado as relações entre política econômica e política social, não no sentido clássico das bases materiais do progresso social ou no sentido comum do gasto social, e sim do lugar e papel reservado às políticas sociais no modelo de desenvolvimento econômico. Isto é, as potencialidades e capacidades da política social promoverem e facilitarem o crescimento econômico. Sistemas com tais características configurariam um tipo específico de *Welfare State*, o *Welfare State Desenvolvimentista*, desdobrado em dois subtipos: o *Welfare State Desenvolvimentista Inclusivo*, fundado em programas sociais universalistas, ao mesmo tempo que mantém seus imperativos sociais e contribuem para o aprofundamento da democracia e o *Welfare State Desenvolvimentista Seletivo*, o qual, ainda que estimule o crescimento, limita suas ações sociais aos segmentos pobres da população.

Para Arretche e Rodrigues (1999, p.9) a crise fiscal do Estado brasileiro, em particular do Governo Federal, a descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988, a fragilidade política dos primeiros governos civis, eleitos democraticamente, a emergência e o fortalecimento de governadores e prefeitos no cenário político nacional, bem como os movimentos sociais organizados e o desgaste das burocracias federais, associado à disseminação do ideário da descentralização levaram à progressiva fragilização do Governo Federal e abalaram fortemente sua atuação no financiamento, na formulação e, em alguns casos, na execução das políticas sociais. Esta fragilização do Governo Federal, conforme avaliação dos próprios autores, também dizia respeito à sua capacidade para coordenar o processo de reformas, ou

seja, a natureza da descentralização então em curso, caótica e desordenada, era, em parte, causada pela omissão da União na coordenação do processo.

Silva (1992, p.119) enfatiza a idéia da necessidade de uma reformulação do papel do Estado, pois segundo o autor, este se constitui em instância decisiva para o equacionamento da questão social. E, no limiar do século XXI, não é possível conviver com a crescente multidão de miseráveis sem terra, sem teto, destituídos de cidadania, que se amontoam pelas favelas, cortiços e toda sorte de habitações precárias dos grandes centros urbanos.

5 REFLEXÃO SOBRE O CONCEITO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social é um dos direitos que compõe a seguridade social do país. Conforme a Constituição Federal de 1988, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinada a assegurar, além da assistência social, o direito à saúde e à previdência. O Carta Magna previu a obrigatoriedade do Poder Público organizar a seguridade social do país com base nos seguintes critérios:

- universalidade da cobertura do atendimento;
- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- irredutibilidade do valor dos benefícios;
- equidade na forma de participação do custeio;
- diversidade da base de financiamento;
- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

Para Maia citado por França (2003, p.317), seguridade, ou seguridade social, significa o mesmo que segurança social, estando a expressão consagrada em todas as legislações dos povos civilizados, tendo sido incluída no texto da convenção firmada na I Conferência dos Estados da América, reunida em Santiago, Chile, em 1936, que afirma que o seguro social obrigatório constitui o meio mais racional e eficaz de assegurar aos trabalhadores a seguridade social a que têm direito. Acolhida pelos países signatários, logo a expressão foi incorporada à legislação. Conforme análise do autor, figura em documento da Organização Internacional do Trabalho, de 1942, com a seguinte fórmula de compromisso: a seguridade que a sociedade institui para seus integrantes, por meio de organismos idôneos, contra riscos a que se expõem. Estes riscos são, essencialmente, originados de causas de que não se pode preservar, por seu próprio esforço e provisão, à pessoa que não dispõe de meios suficientes.

Conforme visão de Branco in França (2003, p.258-259) a segurança social é o modo indiscriminado de proteção estatal àqueles que por qualquer insuficiência necessitam de amparo público, a fim de que não se tornem nocivos à sociedade. Esta proteção varia de um país para outro, em conformidade com os recursos econômicos de que disponha e os fatores políticos sociais do momento. Por isso, a segurança social encerra uma idéia essencialmente política, relacionada com as metas dominantes em cada governo.

O artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma que todo homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade. Para Branco, citado por França (2003, p.259), no instante em que o Estado engendra uma forma global de tutela na doença, invalidez, velhice, morte e desemprego, outorgada a todas as pessoas residentes no seu território, a segurança social atinge o nível de seguridade, absorvendo a assistência ou a beneficência, porque o seguro social amplo cobre os riscos que afetariam os necessitados, revelando o mais alto grau de solidariedade humana.

Segundo Sposati (1995, p.2), nos países capitalistas avançados, a seguridade social representou a conquista dos direitos sociais e a possibilidade do exercício da cidadania para os diversos segmentos sociais. A seguridade social, assim concretizada, deu nascimento na economia de livre mercado ao chamado bem-estar social ou Estado Providência. Este não é o caso dos países capitalistas do terceiro mundo. Para a autora, nestes ocorre a castração da cidadania ou ainda sua hierarquização dentre os segmentos sociais. Ocorrem padrões desiguais de reprodução social, consagrando-se uma relação invertida onde não é o Estado o pilar fundamental da seguridade social aos mais pauperizados, e sim, a Sociedade Providência. É a rede de solidariedade social da sociedade civil a protagonista principal na atenção aos despossuídos e destituídos.

No Brasil, conforme definição da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 194, a seguridade social deve compreender um conjunto integrado de ações de iniciativa tanto dos Poderes Públicos como da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. A própria Constituição estabeleceu distinções significativas destes direitos que podem ser retiradas a partir da sua leitura.

Conforme estabelece o artigo 196 da Carta Magna, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, podendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros, e também por pessoa física ou jurídica de direito privado. O mesmo diploma legal define as diretrizes das estratégias para a consecução do direito à saúde, afirmando que as ações e serviços públicos devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único, organizado de acordo com a descentralização, com direção única em cada esfera de governo, atendimento integral, com prioridade em atividades preventivas e participação da comunidade.

Já a previdência social, segundo a mesma Constituição, é organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, atendendo a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

Por fim, na assistência social, a Constituição Federal determina sua prestação à quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. A assistência social, por definição constitucional, tem por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a

promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A assistência social, para Persiani citado por França (2003, p.258) encerra o conjunto de meios supletivos de amparo e reeducação das pessoas que estejam em dificuldades para prover sua subsistência, a fim de que as mesmas, premidas pelas necessidades, não se tornem indivíduos anti-sociais, prejudicando a coletividade sob um duplo aspecto, o do conflito e da improdutividade. Já a previdência social, para o autor, se restringe ao seguro social destinado a proteger os ganhos do trabalhador, quando afetados por doença, invalidez, velhice ou morte. A distinção entre assistência e previdência é que a previdência, para Mazzoni citado por França (2003, p.261) tem aspecto setorial, cuidando praticamente dos assalariados ou das pessoas de pequenas posses enquanto a assistência social, na visão de Persiani citado por França (2003, p.261) se propõe a socorrer a todos, indistintamente, desde que não tenham outra proteção.

Segundo Ferreira (1998, p.232) a partir da Constituição Federal de 1988 a assistência passa a integrar formal e legalmente a política de seguridade social, devendo, assim, constar do orçamento governamental, juntamente com a saúde e a previdência. É o momento em que ganha perfil de política social pública, direito do cidadão e dever do Estado, devendo seguir novas regras e parâmetros de formulação e execução.

Sendo a seguridade social um modo de proteção estatal àqueles que necessitam de amparo público, a Constituição Federal priorizou os direitos à saúde, à previdência e à assistência como meios principais de se atingir este fim. No Brasil, conforme análise da Constituição Federal, a aplicabilidade da seguridade social deve respeitar, ao mesmo tempo a universalidade da cobertura do atendimento e a seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços. A seletividade

está vinculada ao ato ou efeito de selecionar ou escolher, escolha criteriosa e fundamentada.¹⁰ Escolher um número ou um grupo, pela aptidão, qualidade ou qualquer outra característica. A seletividade na previdência pode ser vista pela necessidade de contribuição. Já a saúde obriga o acesso universal e igualitário, enquanto a assistência social será prestada a quem dela necessitar.

Deve-se ter muita cautela ao avaliar o conceito de universalização e seletividade. Para Boschetti (2003, p.36), o princípio da universalização, garantido legalmente, indica que a assistência social deve ser entendida e implementada tendo como horizonte a redução das desigualdades sociais. Isto não significa que os direitos assistenciais devam ser garantidos a todos, pobres e ricos indistintamente, mas que eles devem agir no sentido de buscar a inclusão de cidadãos no universo de bens, serviços e direitos que são patrimônio de todos, viabilizando-se mediante a vinculação orgânica da assistência social com as demais políticas econômicas e sociais. A universalidade assume, assim, dois sentidos: o primeiro de garantir o acesso aos direitos assistenciais a todos aqueles que estão dentro das categorias, critérios e condições estabelecidos pela Lei, e o segundo de articular a assistência às demais políticas sociais e econômicas, tendo como perspectiva a inclusão dos cidadãos nos bens e serviços prestados pelas demais políticas sociais. Para a autora, tal conceito difere da seletividade, cuja principal característica não é ter o horizonte de superar-se, de buscar formas para ampliar o universo de atendimento. Ao contrário, a seletividade rege-se pela intenção de eleger, selecionar, optar, definir. Os objetivos da seletividade não são estabelecer estratégias para ampliar o acesso aos direitos, mas definir regras e critérios para escolher, para averiguar minuciosa e criteriosamente, quem vai ser selecionado, quem vai ser eleito para ser incluído. A seletividade esgota-se em si mesma, em seus critérios de menor elegibilidade, conforma-se com a redução e a residualidade nos atendimentos.

¹⁰ Michaelis, Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.

Já a focalização, para Boschetti (2003, p.38), contrariamente ao pensamento corrente, não pode ser entendida apressadamente como sinônimo de seletividade. Em seu sentido vernacular, significa colocar em foco, fazer voltar a atenção para algo que se quer destacar, salientar, evidenciar. A focalização, nesse sentido, pode ser compatível com a universalização. No universo de pessoas atendidas em creche, por exemplo, é preciso focalizar aquelas crianças desnutridas para combater a desnutrição. Focalizar não significa restringir o acesso aos direitos, mas no universo atendido, diferenciar aquelas que necessitam de atenção especial para reduzir desigualdades. A focalização passa a ser negativa quando, associada à seletividade, restringe e reduz as ações.

Segundo Boschetti (2003, p.34-36), a assistência apresenta uma particularidade. Diferentemente dos outros direitos, indicados de forma genérica, ela recebe uma qualificação própria, de assistência aos desamparados. A assistência é, portanto, um direito legalmente garantido, mas ao afirmar que será prestada a quem dela necessitar, assegura que é um direito de todos os desamparados ou de todos que dela tiverem necessidade. Ao desdobrar seus objetivos, o texto da Constituição Federal, para a autora, estabelece uma distinção na aplicação do direito entre aqueles que são ou não capazes de trabalhar. O amparo, a habilitação e a garantia de um salário mínimo destinam-se especificamente àqueles cuja situação não os permite trabalhar: maternidade, infância, adolescência, velhice, deficiência. Àqueles que não se inserem nestas situações o objetivo é outro, não assistir, mas promover a integração ao mercado de trabalho. Para as pessoas consideradas aptas ao trabalho, jovens, homens e mulheres em idade e condições de trabalhar, a assistência social, segundo Boschetti (2003, p.236), implementada com recursos públicos federais assumiu outro objetivo, o de buscar a promoção e integração em atividades laborativas, seja pela inserção no mercado de trabalho formal ou informal. Os projetos mantidos pela assistência social para esta população direcionam-se exclusivamente para geração de ocupação e/ou qualificação profissional. Nesta lógica, a inclusão em processos de socialização e manutenção de rendimentos, deve se dar via inserção no mercado de trabalho ou em atividades produtivas.

Ainda no contexto da seguridade social, torna-se importante destacar que para França (2003, p.458-459) a assistência social e a seguridade social possuem naturezas e técnicas completamente distintas. O seguro social garante o direito a prestações reparadoras ao se verificar o evento previsto, antes que os danos possam determinar o estado de indigência, de privação. A assistência intervém, não de direito, mas segundo avaliação discricionária, somente quando, por causa de eventos previstos ou não previstos, esteja já em ato um estado de indigência, de privação, que ela tem o fim de combater. Assim, a assistência social age *a posteriori*, depois que a pessoa já caiu em estado de necessidade. O fim da segurança social, para o autor, é liberar os indivíduos de dada coletividade das necessidades oriundas da realização das contingências humanas - princípio da universalidade. O Estado pode servir-se do sistema de seguros sociais, do sistema assistencial com nova roupagem jurídica ou de uma técnica diversa. O que importa é o fim e não o meio.

No que se refere especificamente à assistência social, Paes (2003, p.498) afirma que a forma típica de assistência social é aquela destinada a assegurar os meios de vida aos indigentes, e por isso, pode-se definir direito assistencial como a parte do direito social relativa à concessão aos hipossuficientes dos meios de satisfação de suas necessidades vitais, sem qualquer contraprestação de sua parte. Todavia, lembra a articulação com a previdência no contexto globalista de segurança social, para concluir que toda pessoa tem direito ao necessário para poder existir, tem direito à subsistência, quando não puder obtê-la por seus próprios recursos. A este direito dos necessitados corresponde o dever de auxiliá-los por parte da coletividade, como dever moral, quando encarado em relação aos indivíduos, e dever jurídico, em relação ao Estado. Daí, para o autor, derivam as duas formas de assistência, a privada e a pública.

Para Ferreira (1998, p. 47) se todos os homens são iguais perante a lei, merecem as mesmas oportunidades de desenvolver e prosperar. Todavia, fatores econômicos, calamidades públicas, prole numerosa, infortúnios pessoais ou

deficiências orgânicas e mentais o impedem de viver condignamente, provendo o sustento com o fruto do próprio trabalho. Como se trata de uma anormalidade, esses desajustes requerem conserto. O papel da assistência é a adaptação ou o reajuste do homem.

A Lei Orgânica da Assistência Social, Lei 8742/93, que regulamentou a Constituição Federal na área, já em seu artigo 1.º afirma que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, sendo política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Trata também da necessidade da assistência social realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, a garantia, novamente, dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais. Não define, entretanto, o conceito de mínimos sociais ou necessidades básicas, sendo este um fator de constantes discussões sobre o tema.

Para Pereira (1999, p.110) a satisfação de necessidades sociais no campo da assistência social não se resume à distribuição de bens materiais voltada para a dimensão biológica do cidadão. A assistência social também deve estar associada à oferta de recursos não-materiais ou intangíveis, voltada para a dimensão cognitiva e emocional do cidadão, oferta esta que muitas vezes incide no campo dos direitos individuais, como o direito à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária, à segurança, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades, participação e controle de decisões e ao usufruto do progresso. A política de assistência social é a política da seguridade social que visa a melhoria das condições de vida e de cidadania da população pobre brasileira, mediante três procedimentos básicos: participação no estabelecimento e provimento de mínimos socialmente satisfatórios como direito de todos; inclusão social de segmentos situados abaixo da linha de pobreza; manutenção da inclusão e estímulo ao acesso a patamares superiores de vida e de participação social, mediante o desenvolvimento de ações junto a segmentos sociais vulneráveis à exclusão.

Para Sposati (1999, p.87) propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade deseja a todos os seus cidadãos. Trata-se de definir o padrão societário de civilidade, sendo este padrão universal e incompatível com seletividade ou focalismo. Para a autora, há uma dupla interpretação dos mínimos sociais: uma que é restrita, minimalista; e outra que é ampla e cidadã. A primeira se funda na pobreza e no limiar da sobrevivência, e a segunda em um padrão básico de inclusão. Para Sposati (1999, p.88-89), discutir mínimos sociais está muito distante de convalidar uma proposta minimalista. Haverá os que darão um foco reducionista aos mínimos sociais, como ocorre com o salário mínimo. Admitir e propor mínimos não significa adotar um pacto de conformismo com um baixo padrão de vida. Trata-se sim, de tomar por referência as piores situações detectadas, não para padronizá-las, mas para detectar um limiar de viver, produzido por uma dada sociedade, no sentido de superá-lo, sendo importante conhecer este limiar, o que é bastante distinto de adotá-lo como padrão. Pode-se partir, para a autora, de cinco patamares de padrão de vida para propor mínimos sociais: sobrevivência biológica, ou o limite de subsistência no limiar da pobreza absoluta; condição de poder trabalhar, ou para ser empregado e poder manter-se; qualidade de vida, ou o conjunto de acesso a um padrão de vida através de serviços e garantias; desenvolvimento humano, ou a possibilidade de desenvolver capacidades humanas, o que coloca em evidência o padrão educacional adotado em uma sociedade e a universalização do acesso a todos; necessidades humanas, atendendo não só às necessidades gerais como as necessidades especiais, garantindo tanto a igualdade como a equidade.

Há em questão, para Sposati (1999, p.94), duas concepções de assistência social. Uma que a concebe como a política para os que não conseguem ser consumidores no mercado, os pobres. Neste caso ela é um campo de generalidades, pois provê de tudo precariamente aos que menos têm, não tendo um corpo próprio mas sendo transversal a todas as políticas sociais. E outra que é derivada do entendimento do constituinte que alçou a assistência social ao estatuto de seguridade social, o que

supõe definir riscos, as coberturas de proteção social de que se ocupa, como ocorrem na previdência e na saúde. Entendendo-a como política universal da seguridade social, segundo Sposati (1999, p.95-96) cinco seguranças básicas podem ser vistas como de responsabilidade da assistência social: a segurança do convívio social, inclusive o familiar; segurança de acolhida, inclusive aos abandonados, tanto pela via familiar como pela comunitária institucionalizada; segurança de rendimento, como condição de satisfação de um dado padrão de atenção às necessidades sociais, tendo como alternativa os programas de renda mínima; a segurança da equidade como condição de atendimento aos portadores de necessidades especiais; a segurança da travessia, ou seja, de construção de possibilidades de tornar o cidadão alcançável pelas várias políticas sociais e econômicas, o que implica um conjunto de políticas de apoio.

Silva e Stanischi (1999, p.83) afirmam que definir os mínimos sociais implica em escolher parâmetros não apenas à sobrevivência dos indivíduos, mas ao conjunto de condições necessárias ao seu pleno desenvolvimento, sendo finalmente definidos a partir de políticas governamentais, para as quais a disponibilidade orçamentária é fator condicionante. Para os autores, estas políticas nunca serão neutras, refletirão sempre o resultado do jogo de forças e interesses presentes na sociedade, em determinado momento histórico.

Ao fazer uma análise crítica sobre o conceito de assistência social, Pereira (1996, p.11-12) coloca que o que tem tornado a assistência um fenômeno conceitualmente problemático, face aos cânones técnico-científicos, é o adjetivo social que a complementa. É o termo composto, assistência social, que encerra uma pejorativa conotação que igualmente constrange e estigmatiza provedores e destinatários de benefícios e serviços assistenciais. Por este viés, prestar socialmente assistência a quem precisa é, aos suscetíveis olhares técnico-profissionais e guardadas as devidas peculiaridades, tão desabonador como politicagem. A imprecisão, o desprestígio e a largueza interpretativa do adjetivo social têm transformado a assistência em alvo de preconceitos. Contudo, para a autora, tanto a assistência social quanto a política e a burocracia, dentre outros termos que se tornaram problemáticos para a ciência pelas

suas dúbias significações, persistem como fenômenos sociais e, por isso, estão a reclamar um tratamento condizente com o já citado pressuposto científico de que tudo o que existe com regularidade e constância deve ser explicado. Não obstante, tem-se claro para a autora, que a assistência social não pode mais ficar fora do debate e das tematizações intelectuais e políticas, pois quanto mais se acirram as desigualdades, mais a assistência social é ativada, seja sob a questionável forma de um processo emergencial de amenização de tensões, seja como um importante mecanismo de eliminação de focos de pobreza ou de sua prevenção.

Pereira (1996, p.16-17) continua sua análise com a afirmação de que quase nunca a assistência social é considerada pelo que é, mas pelo que aparenta ser ou pelo mau uso político que fazem dela, onde estão ocultas relações de poder, de antagonismos e reciprocidades socioeconômicas de difícil visualização e decodificação. Converteu-se, dessa forma, numa palavra cristalizada e não num conceito. Sugere mediocridade, manipulação, consciência ingênua, deformação moral, ou seja, todos os traços considerados estigmas pela moderna sociedade pós-industrial e de conhecimento. Por esse prisma, a assistência social, para a autora, é vista como um ato uniforme, mecânico, espontaneísta e pontual ou provisório, movido pela urgência pragmática de preencher paleativamente lacunas deixadas pelo processo desigual de distribuição de bens, serviços e direitos numa sociedade dividida em classes.

Diferentemente das demais políticas públicas, para Barbosa (1993) citado por Pereira, (1996, p.16-17) a assistência social passou a ser concebida e requerida como uma ação que se organiza e funciona não em torno de uma problemática, de uma proposta ou de um serviço, mas de uma clientela. A assistência, para Pereira (1996, p.16-17), não tem propostas nem serviços especializados a oferecer, não são, na visão corrente, as necessidades apresentadas por esta clientela que a determinam e a definem, são os recursos disponíveis. Se não há recursos, e geralmente não há, na opinião dos governantes a assistência social terá que se adequar a essa limitação e, por isso, ser altamente seletiva e rigorosa nos seus critérios de elegibilidade,

ratificando, dessa forma, a função estigmatizadora que lhe é previamente conferida. Tem-se aí, para a autora, uma primeira contradição que revela a negligência analítica no campo da assistência social antes mencionada, deve atender a pobreza que é um problema estrutural e substantivo, mas o critério que rege a sua ação é algo externo à pobreza, isto é, a disponibilidade de recursos, um problema conjuntural e político. Por tudo isso, segundo Pereira (1996, p. 22), a assistência social é vista como uma ação que não promove, porque não libera o pobre de sua condição de privação. Pelo contrário, ela o estigmatiza e o aprisiona no que se convencionou chamar armadilha da pobreza. Daí a sua falsa incompatibilidade com o processo de promoção social.

Apesar de todas estas limitações, a partir da Constituição Federal a assistência social se tornou não só um direito social, mas também um direito previsto na seguridade social do país. Seu conceito, todavia, passa por uma dificuldade severa de tangibilização, de um lado pelo estigma sócio-cultural enraizado na sociedade pela sua má utilização, onde se tem o assistencialismo e o clientelismo e, de outro, pela amplitude constitucional, legal e doutrinária de sua abrangência, o que dificulta a sua garantia, principalmente por se viver num país marcado pelas desigualdades sociais, onde a demanda por políticas que garantam uma vida digna é extremamente elevada.

6 A IMPLEMENTAÇÃO DO CONCEITO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 afirma que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas e organizadas com base em duas diretrizes:

- Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de assistência social.
- Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Da leitura das diretrizes se depreende que a responsabilidade pela implementação de políticas sociais que buscam a garantia da assistência social se desloca da esfera federal para as esferas estaduais e municipais. Ou seja, a mesma Constituição Federal que previu o Estado Social, previu, mediante a descentralização, a necessidade da redefinição dos papéis do Governo Federal, Estadual e Municipal na política de assistência social. Para Berro (2003, p.68) a descentralização envolve uma questão de redistribuição de poder e deslocamento dos centros decisórios, diferente da desconcentração que é entendida como a delegação de competências sem deslocamento do poder decisório.

A forma de organização e gestão para se atingir este fim foi contemplada apenas seis anos depois da publicação da Constituição Federal de 1988, com a Lei 8742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A Lei Orgânica repete os preceitos da Constituição Federal, trazendo como objetivos da assistência social a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e sua integração à vida comunitária; bem como a garantia de 1 (um) salário mínimo de

benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. A este último benefício, denomina de Benefício da Prestação Continuada.

O referido diploma legal, traz, em seu artigo 4º, os seguintes princípios da assistência social:

- supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para a sua concessão.

Como diretrizes para a organização da assistência social, e conseqüente garantia dos princípios prevê:

- descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Note-se que, diferentemente da Constituição Federal, que prevê, na descentralização, a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, a Lei Orgânica da Assistência Social retira estas entidades da coordenação, mantendo apenas os Estados, Distrito Federal e Municípios com comando único de ações em cada esfera de governo.

Apesar destas entidades poderem ser contempladas na participação popular, é fundamental ressaltar o interesse do legislador constituinte no sentido de enfatizar a importância das entidades beneficentes e de assistência social, constituídas pela sociedade civil organizada, não só como executoras dos programas de assistência social, mas também como coordenadoras, situação esta que foi deixada à margem na Lei Orgânica de Assistência Social. A lacuna existente entre a Constituição Federal e a Lei Orgânica é comprovada no artigo 11 da Lei, que afirma que as ações das três esferas de governo, na área de assistência social, realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A lei, ao mesmo tempo, permite à União, Estados, Municípios e Distrito Federal a celebração de convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos de Assistência Social aprovados por seus respectivos Conselhos. As entidades beneficentes de assistência social são contempladas, na Lei Orgânica da Assistência Social, apenas como parte do sistema descentralizado e participativo, juntamente com o conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

A Lei Orgânica conceitua as entidades e organizações de assistência social como sendo aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. O seu funcionamento depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, que serão responsáveis pela sua fiscalização. As ações praticadas por estas entidades deverão observar, segundo a

Lei Orgânica da Assistência Social, as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

Em se tratando da estrutura da Política de Assistência Social, a atual instância coordenadora da Política Nacional é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo citado na Lei Orgânica como o órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, que tem as seguintes atribuições:

- coordenar e articular as ações no campo da assistência social;
- propor ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;
- prover recursos para o pagamento dos Benefícios de Prestação Continuada definidos nesta lei;
- elaborar e encaminhar proposta orçamentária da assistência social, em conjunto com as demais da Seguridade Social;
- propor os critérios de transferência dos recursos destinados à assistência social e proceder a sua transferência na forma prevista nesta lei;
- encaminhar à apreciação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos;
- prestar assessoramento técnico aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades e organizações de assistência social;
- formular política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social;
- desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar a análise de necessidades e formulação de proposições para a área;
- coordenar e manter atualizado o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, em articulação com os Estados, Municípios e Distrito Federal;

- articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como com os demais responsáveis pelas políticas socioeconômicas setoriais, visando a elevação do patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas;
- expedir os atos normativos necessários à gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);
- Elaborar e submeter ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Já como instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, encontram-se o Conselho Nacional, os Conselhos Estaduais e do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social.

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social, substituiu o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). É órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de dois anos, sendo permitida uma única recondução por igual período. É composto por 18 membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. São nove representantes governamentais, incluindo um representante dos Estados e um dos Municípios; e nove representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal. O Conselho Nacional é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de um ano, permitida também uma única recondução.

Dentre as competências do Conselho Nacional de Assistência Social estão as seguintes atribuições:

- aprovar a Política Nacional de Assistência Social;
- normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
- fixar normas para a concessão e conceder Atestado de Registro e Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social;
- zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;
- convocar ordinariamente a cada quatro anos, a Conferência Nacional de Assistência Social, que tem como atribuição avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
- apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais eqüitativa, tais como: população, renda *per capita*, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS;
- indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social.

A Lei Orgânica da Assistência Social estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão fixar suas respectivas Políticas de Assistência Social, sendo que seus Planos deverão ser aprovados pelos

respectivos Conselhos de Assistência Social. Define também as atribuições dos entes federados na rede descentralizada, conforme segue:

Competências da União:

- responder pela concessão e manutenção dos Benefícios de Prestação Continuada;
- apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;
- atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.

Competências dos Estados:

- destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;
- atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;
- estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;
- prestar os serviços assistenciais, definidos como as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população através de ações voltadas às necessidades básicas, cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

Competências do Distrito Federal:

- destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

- executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
- atender às ações assistenciais de caráter de emergência;
- prestar os serviços assistenciais, ou seja, as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população por meio de ações voltadas às necessidades básicas.

Competências dos Municípios:

- destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
- atender às ações assistenciais de caráter de emergência;
- prestar os serviços assistenciais, ou atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população por meio de ações voltadas às necessidades básicas.

Além da estrutura da assistência social, a Lei Orgânica da Assistência Social estabelece critérios gerais no que tange à benefícios, serviços, programas e projetos. No que se refere ao Benefício da Prestação Continuada, que é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que não tenham meios de prover sua própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, define a conceituação de idoso e portador de deficiência. Idoso era definido pela Lei Orgânica como a pessoa com 70 anos ou mais, entretanto a própria Lei previu uma redução inicial para 67 anos a partir de janeiro de 1998. Atualmente, através da Lei que instituiu o Estatuto do Idoso, considera-se idosa, para efeitos do Benefício, a pessoa com 65 anos ou mais. A Lei Orgânica define como pessoa com deficiência, aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho. É incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda

mensal *per capita* seja inferior a 1/4 do salário mínimo. O benefício em questão não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica, sendo que o mesmo deve ser revisto a cada dois anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.

A Lei Orgânica da Assistência Social também previu Benefícios Eventuais, como sendo aqueles que visam ao pagamento de auxílio natalidade ou morte às famílias, cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 do salário mínimo. A concessão e o valor destes benefícios deverão ser regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), podendo ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.

Como Serviços Assistenciais entende-se, conforme já citado anteriormente, as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social. A prioridade na organização dos serviços é dada à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social. Já os Programas de Assistência Social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, sendo definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, com prioridade para a inserção profissional e social. Os Projetos de Enfrentamento à Pobreza compreendem o investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social. O incentivo a estes

projetos estará pautado em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.

No que se refere ao financiamento da assistência social, a Lei Orgânica transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) criado em 1985 no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Define que os benefícios, serviços, programas e projetos serão financiados com recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas na Constituição Federal para a seguridade social, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome gerir o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), sob a orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Para repassar recursos aos Municípios, Estados e ao Distrito Federal, a Lei Orgânica da Assistência Social estabelece como condição a efetiva instituição e funcionamento do Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; do Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; e do Plano de Assistência Social, bem como comprovação orçamentária, a partir de 1999, de recursos próprios destinados à assistência social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social.

A partir da Lei Orgânica de Assistência Social, o Governo Federal, no ano de 1997, e depois, no ano de 1999, instituiu a Norma Operacional Básica, que disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social.

Como princípios que devem nortear a administração e gestão das ações de assistência social a Norma Operacional Básica traz: a primazia da responsabilidade do Estado, em cada esfera de governo, na condução da Política de Assistência Social; centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos; descentralização com ênfase na municipalização; comando único e participação da população na formulação da política de assistência social e no controle de ações, por intermédio de conselhos, conferências, e fóruns em cada

esfera de governo. Como diretrizes destaca a necessidade de articulação com outras políticas sociais; participação da sociedade civil organizada na formulação da política e no controle de ações; estreitamento da parceria entre Estado e organizações da sociedade civil para prestação dos serviços assistenciais; mudança de enfoque da avaliação para os resultados alcançados; fomento às ações que contribuam para a geração de renda.

A Norma Operacional considera como destinatários da política os segmentos populacionais excluídos das políticas sociais básicas, das oportunidades de acesso ao trabalho e a bens e serviços produzidos pela sociedade, das formas de sociabilidade familiar, comunitária e societária. Estabelece prioridade para os grupos populacionais que se enquadrem em três condições: vulnerabilidades próprias do ciclo de vida, que ocorrem, predominantemente em crianças de 0 a 5 anos e em idosos; desvantagem pessoal, resultantes de deficiências ou incapacidades que limitem ou impeçam o indivíduo no desempenho de uma atividade considerada normal; situações circunstanciais e conjunturais, como abuso e exploração comercial sexual infanto-juvenil, trabalho infanto-juvenil, moradores de rua, migrantes, dependentes do uso e vítimas da exploração de drogas, crianças e adolescentes vítimas de abandono e desagregação familiar, crianças, idosos e mulheres vítimas de maus tratos.

A Norma Operacional afirma que cabe à assistência social o desempenho de quatro funções distintas e complementares: inserção, ou inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas, proporcionando seu acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais segmentos da população; prevenção, criando apoio nas circunstâncias de vulnerabilidade, evitando que o cidadão perca o patamar de renda alcançado ou o acesso que já possui a bens e serviços; promoção da cidadania, eliminando relações clientelistas que fragmentam e desorganizam os destinatários da assistência social; proteção, compreendida como a atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente.

Além destas definições, a Norma estabelece que a transferência de recursos da União para os demais entes federados acontecerá de forma automática, devendo ser consideradas, dentre outras, as seguintes diretrizes: co-

responsabilidade dos três níveis de governo com o financiamento da assistência social; aporte de recursos com vistas à continuidade das ações desenvolvidas; transferência automática de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, independente da celebração de convênio, ajuste, acordo, ou contrato; autonomia dos Estados, Distrito Federal e municípios na gestão dos recursos transferidos que, juntamente com os recursos próprios, deverão possibilitar a implementação de ações priorizadas nos Planos de Assistência Social; prestação de contas dos recursos transferidos ao Poder Legislativo. A aprovação dos critérios para a transferência de recursos do Fundo Nacional para os demais fundos é de responsabilidade, segundo a Norma, do Conselho Nacional de Assistência Social. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como principais executores da Política de Assistência Social e coerentes com o princípio e as iniciativas de descentralização, terão autonomia para aplicação dos recursos, de acordo com as prioridades definidas nos Planos de Assistência Social aprovados pelos seus respectivos Conselhos, desde que atendam aos destinatários da Política nas redes já existentes e desde que a qualidade do atendimento seja compatível com as diretrizes da Norma Operacional Básica.

O critério estabelecido pela Norma Operacional no financiamento dos serviços assistenciais, tendo em vista seu caráter permanente e continuado, é a série histórica de despesas, tendo como valor de referência os valores alocados pelo Fundo Nacional de Assistência Social no ano anterior. Já o financiamento dos Programas e Projetos, que não têm caráter continuado, acontecerá por meio da consolidação de demandas por projetos, sendo então examinada a pertinência e a disponibilidade orçamentária e financeira.

No que se refere às competências dos níveis de governo, a Norma Operacional considera que a assistência social é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ampliando as competências do Gestor Federal, Estadual e do Distrito Federal, e Municipal em relação à Lei Orgânica de

Assistência Social. Não faz distinção entre as competências da União e do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, atualmente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como acontece na Lei Orgânica de Assistência Social. A Norma afirma que compete ao gestor federal a coordenação geral do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social; a articulação com órgãos federais, responsáveis pelas políticas sociais e econômicas da União, como forma de promover a inclusão social dos destinatários da assistência social; formulação da Política Nacional da Assistência Social, e de estratégias de descentralização, por intermédio da negociação e pactuação com as demais esferas de governo; co-financiamento da Política de Assistência Social; transferência automática de recursos do Fundo Nacional para os fundos estaduais, do Distrito Federal e Municípios de acordo com a sua condição de gestão; assessoramento técnico aos demais entes federados na formulação, gestão e avaliação das ações de assistência social; desenvolvimento de ações de combate à pobreza de âmbito nacional, com vistas à promoção da equidade entre as regiões brasileiras; promoção de estudos e pesquisas que subsidiem a regulamentação dos critérios de transferências de recursos, definição de padrões de funcionamento e qualidade das ações; avaliação do impacto e resultados da Política Nacional de Assistência Social; financiamento e gestão de Programas de Renda Mínima de âmbito federal, e do Benefício da Prestação Continuada; formulação de política para qualificação sistemática e continuada de recursos humanos; estabelecimento de normas e procedimentos para o controle e fiscalização dos serviços prestados por todas as entidades beneficentes na área da educação, saúde e assistência social, cujos recursos sejam oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo, dentre outros.

Já no que se refere ao gestor estadual destacam-se as competências de coordenação geral do Sistema Estadual de Assistência Social; co-financiamento da Política de Assistência Social; proposições de critérios para transferência aos Municípios de recursos oriundos do Tesouro Estadual; formulação da Política Estadual de Assistência Social e de estratégias de descentralização, negociação e pactuação;

prestação de serviços assistenciais quando se justifique uma rede regional de serviços no âmbito do respectivo Estado; articulação com outras políticas públicas de âmbito estadual; gestão das redes de assistência social localizadas em Municípios que não se habilitaram para a gestão municipal; desenvolvimento, em articulação com a União, de iniciativas de apoio aos Municípios no aperfeiçoamento da capacidade gestora; coordenação do Sistema Nacional de Informação, no seu âmbito de atuação; desenvolvimento de ações de combate à pobreza, programas e projetos de assistência de âmbito estadual; supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito estadual e regional; desenvolvimento de programa de qualificação de recursos humanos em articulação com os gestores municipais; elaboração do Plano Estadual de Assistência Social e relatório de gestão; definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem articulados; controle e fiscalização das entidades beneficentes na área de saúde, educação e assistência social cujos recursos sejam oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo.

Como competência do gestor municipal a Norma prevê a coordenação geral do Sistema Municipal de Assistência Social; co-financiamento da Política de Assistência Social; formulação da Política Municipal de Assistência Social; organização e gestão da rede municipal de inclusão e proteção social, composta pela totalidade dos serviços, programas e projetos existentes em sua área de abrangência; execução dos benefícios eventuais, serviços assistenciais, programas e projetos de forma direta ou coordenação da execução realizada pelas entidades e organizações da sociedade civil; definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados; definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações; articulação com outras políticas públicas de âmbito municipal; supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito local; coordenação do Sistema Nacional de Informação, no seu âmbito de atuação; coordenação na elaboração de programas e projetos de assistência social no seu âmbito de atuação; acompanhamento e avaliação do Benefício da Prestação Continuada; elaboração do Plano Municipal de Assistência Social e rela-

tório de gestão; desenvolvimento de programa de qualificação de recursos humanos; controle e fiscalização das entidades beneficentes na área de saúde, educação e assistência social cujos recursos sejam oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo.

Ao mesmo tempo, a Norma Operacional Básica traz as competências dos Conselhos de Assistência Social, como espaços de gestão colegiada entre poder público e sociedade civil nas três esferas de governo, que buscam a negociação e o consenso no interior do sistema descentralizado, organizados sob a forma de conselhos e conferências. Cria as Comissões Integestoras Tripartite e Bipartite, que são instâncias de negociação e pactuação dos aspectos operacionais da gestão do sistema da assistência social, configurando espaços de articulação entre gestores, como forma de viabilizar a implementação da Política de Assistência Social. A Comissão Intergestora Tripartite, organizada no âmbito federal, é constituída por três representantes da União, indicados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, três representantes dos Estados, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social e três representantes dos Municípios, indicados pelo Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social. A Comissão Intergestora Bipartite é organizada no âmbito dos Estados, sendo constituída por três representantes do Estado, indicados pela Secretaria Estadual de Assistência Social ou congênere e seis representantes dos Municípios, indicados pelo Fórum Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social, ou congênere. As competências das Comissões Integestoras são habilitar e desabilitar Estados na condição de gestão estadual, no caso da Comissão Intergestora Tripartite, e habilitar e desabilitar Municípios, no caso das Comissões Integestoras Bipartite; participar do acompanhamento da gestão da Política de Assistência Social no seu âmbito de atuação; discutir sobre os critérios de transferências de recursos.

Por fim, a Norma Operacional Básica enfatiza que os serviços assistenciais serão prioritariamente de responsabilidade dos Municípios, sendo transferidos recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social diretamente aos

fundos municipais dos Municípios habilitados, ressaltando sua autonomia de gestão segundo a realidade local e as prioridades estabelecidas no Plano Municipal de Assistência Social. Em relação aos programas e projetos os Municípios habilitados deverão encaminhá-los ao órgão responsável do Governo Federal, que analisará a sua pertinência.

Para os Estados habilitados serão transferidos os recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social aos fundos estaduais de acordo com a rede existente em sua área de abrangência que corresponde à manutenção de serviços assistenciais em Municípios que ainda não se habilitaram para a gestão municipal; e serviços de responsabilidade própria dos estados, que extrapolem os níveis de competência dos Municípios por sua complexidade, especialidade e/ou ausência de registro de demanda municipal. Os Estados, assim como os Municípios, deverão coordenar a elaboração de projetos de âmbito estadual e regional, em conformidade com o Plano Estadual de Assistência Social e encaminhá-los para o órgão responsável federal que examinará a sua pertinência.

Configura-se, dessa forma, os instrumentos legais ou normativos que definem, de forma clara, a estrutura da assistência social. Entretanto, como acontece com as diversas áreas do conhecimento, existe uma lacuna entre a teoria e a prática que deve ser constantemente avaliada.

Por meio do resgate das três primeiras Conferências Nacionais da Assistência Social, Martins (2003, p.11-13) destaca que na trajetória Política da Assistência Social, vários movimentos foram organizados na direção de consolidá-la como direito do cidadão e dever do Estado e como política componente da seguridade social, que prevê a universalidade de cobertura no campo da proteção social, tornando-se política estratégica não contributiva. Tal política deve ser responsável por um conjunto de provisões no sentido de prevenir e superar formas de exclusão social, assegurando medidas que garantam padrões de cidadania a um significativo número de brasileiros. A autora afirma que transformar a assistência social em política pública, e não numa ação guiada pela improvisação, intuição e

sentimentalismo é ao mesmo tempo um processo racional, ético e cívico. É racional porque pressupõe como política pública a primazia da responsabilidade do Estado, com a efetiva participação do controle social pela sociedade, devendo estar ancorada nas necessidades sociais apresentadas pelos indicadores sociais, ou seja, pelos diagnósticos e pesquisas, baseada em planos de ação com serviços, programas, benefícios, projetos, recursos definidos, destacando as prioridades a serem consideradas no desenvolvimento da política. É um processo ético, porque deve atuar na perspectiva de romper com a cultura do clientelismo, e com as formas de banalização da pobreza. O compromisso do Estado deve ser o de eleger a justiça social como princípio no desenvolvimento da política de assistência social. É também, segundo a autora, um processo cívico pela vinculação inequívoca com os direitos da cidadania social, enquanto responsabilidade do Estado na prestação de um conjunto de ações que favoreçam aquilo que é essencial para assegurar uma vida digna aos destinatários da política e a conseqüente participação da população.

Todavia o reconhecimento do dever legal da assistência social como direito não provocou de imediato uma inversão das práticas até então desenvolvidas. Para Martins (2003, p.13) a grande mobilização social ocorrida no país, quando da realização da I Conferência Nacional, em 1995, sob o tema "O Sistema Descentralizado e Participativo, Financiamento e Relação Público-Privada na Prestação de Serviços de Assistência Social" foi um marco e teve como protagonista o movimento em defesa da política, que cada vez ganhava mais corpo. Ao tempo em que se celebrava as conquistas já alcançadas, incorporando milhões de brasileiros como cidadãos de direitos, buscava-se garantir o reordenamento jurídico institucional, nas três esferas de governo, envolvendo também nesse processo a rede sócio assistencial.

Já a realização da II Conferência Nacional de Assistência Social, em 1997, que abordou a temática "O Sistema Descentralizado e Participativo; Construindo a Inclusão e Universalizando Direitos", ocorreu num contexto conjuntural também adverso, marcado pela crise na prestação de serviços públicos por parte do Estado, pelo aprofundamento da pobreza e pela exclusão de milhares de

trabalhadores do mercado de trabalho e do acesso aos bens e serviços da sociedade. Segundo Martins (2003, p.15) o debate e as conseqüentes deliberações que deveriam guiar as novas ações no campo dessa política pública foram pouco considerados. A nova lógica prevista na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sustentada pela necessidade da repactuação da relação entre o poder central, Governo Federal, o intermediário, Estados e os poderes locais, Municípios, amplamente discutida nesse fórum, demonstrava as dificuldades que se colocam na definição das competências/atribuições das esferas de governo, que estão diretamente relacionadas à capacidade ético-política dos governos instalados, bem como ao compromisso com a transparência e democratização da assistência social. Uma crítica severa neste sentido, trazida pela própria autora, é o artigo 30 da Lei Orgânica da Assistência Social, que trata da constituição de Conselho, Fundo e elaboração do Plano, que apresenta critérios visivelmente insuficientes para aferição da capacidade de gestão de cada unidade da Federação, o que requer o redimensionamento de responsabilidades adicionais que assegurem a organização e o funcionamento do Sistema Único da Assistência Social.

Com base nas deliberações da III Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2001, sob o tema central "Uma Trajetória de Avanços e Desafios", Martins (2003, p.18) adverte para a persistência da relação convenial entre gestores, ausência de implantação do Sistema Nacional de Informações, indefinição quanto à competência do gestor estadual, problemas relacionados às fontes e ao desfinanciamento da política de assistência social. Para a autora, na construção do sistema descentralizado destaca-se a aprovação de dois instrumentos regulatórios que deveriam viabilizar o modelo de gestão desenhado na Lei Orgânica, a implantação da Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica da Assistência Social. Esta última teve por finalidade a organização da descentralização político administrativa da assistência social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo, bem como a criação das Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartite. O papel das Comissões, para Martins (2003, p.17-18) deve ser o de buscar formas coletivas de materializar as responsabilidades/competências dos gestores da

política. É importante frisar que essas instâncias não interferem no papel dos Conselhos, posto que tratam de concretizar as questões operacionais e devem trabalhar articuladamente com os mesmos, respeitando seu papel de instância de controle social onde se realizam as discussões e deliberações sobre o conjunto de ações da assistência, além do controle e acompanhamento do seu financiamento.

A Norma Operacional Básica, no que se refere às competências dos gestores, fortaleceu as principais diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social. Afirma que ao gestor federal compete, entre outras atribuições, o co-financiamento da Política de Assistência Social e a transferência automática de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com a sua condição de gestão. Todavia, para Martins (2003, p.19), apesar de já haver a transferência automática dos fundos, ainda persiste a relação convenial entre os gestores.

No que se refere às competências do gestor estadual, apesar da previsão, o que se observa é a indefinição quanto à sua co-responsabilidade. Na maioria dos Estados, para a autora, os recursos oriundos dos fundos estaduais não estão sendo aplicados nas ações da assistência social, além de não haver critérios de partilha, nem definição de valores por serviço executado. No papel dos Municípios há consideráveis avanços, pois tem-se observado inúmeras experiências que revelam o compromisso dos gestores em procurar traduzir formas de financiamento e definir medidas de provisão das necessidades. Alguns Municípios têm demonstrado que é possível organizar um sistema descentralizado que avance na direção da homogeneização das ações, que trate da definição de padrões, de valores dos serviços e que possibilite a participação dos usuários.

Sendo a assistência social uma política pública de responsabilidade do Estado, faz-se necessário, segundo Martins (2003, p.27-29) que se estabeleçam regras claras de financiamento, tendo sido constatados vários problemas relacionados às fontes e ao desfinanciamento da política de assistência. Entre as dificuldades pode-se observar a alocação insuficiente de recursos no Fundo Nacional de Assistência Social; pulverização de ações/programas em diversos

órgãos da administração federal, estaduais e municipais; conceituação orçamentária equivocada, com ações atípicas à função; inexistência de critérios qualitativos que possibilitem um adequado financiamento dos valores *per capita* pagos pelos serviços sócio-assistenciais; recursos carimbados nas três esferas do governo, relação clientelista e tuteladora que impede o desenvolvimento de ações inovadoras com base na realidade local.

Martins (2003, p.27-29) traz também as principais deliberações que ocorreram nas primeiras três Conferências Nacionais de Assistência Social, sendo que, dentre elas, destacam-se:

- produção de debates para uma definição precisa dos mínimos sociais previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS);
- a categorização dos padrões de qualidade e dos custos dos serviços para financiamento adequado da rede de assistência social;
- alteração nos critérios de acesso ao Benefício da Prestação Continuada (BPC), quanto à renda *per capita*, idade, conceito de incapacidade, conceito de família, equipes de avaliação;
- regulamentação dos benefícios eventuais, com inclusão e definição da co-participação das três esferas de governo no financiamento;
- produção e implementação do Sistema de Informações da Assistência Social, que contenha também um banco de dados com experiências dos Municípios;
- implementação de uma efetiva política de desenvolvimento e capacitação de recursos humanos;
- implantação de Cadastro Único Nacional das entidades assistenciais;
- ampliação dos mecanismos de participação e co-gestão da sociedade civil, com destaque para as ações que ressaltem o protagonismo dos cidadãos de direitos, usuários desta política pública;
- democratização e publicização do processo de elaboração e execução orçamentária;

- implementação de mecanismos para a ampliação da participação dos usuários nos Conselhos deliberativos e na co-gestão da Política de Assistência Social;
- alteração dos prazos de realização da Conferência Nacional, retornando à periodicidade original de dois anos.

Na avaliação de Sposati (2003, p.49-59) sobre a implementação da assistência social, a consolidação de conselhos de gestão, fundos de financiamento, fóruns da sociedade civil, conferências locais, municipais, estaduais e nacionais são seguramente avanços que marcam uma ruptura com o modo patrimonial pelo qual o Estado Brasileiro tratou a assistência social até dezembro de 1993. Todavia, o processo ainda se apresenta inconcluso e obstaculiza o avanço da aplicação de princípios democráticos a reger as relações entre os múltiplos locais de gestão e decisão da política de assistência social. Segundo a autora o centralismo burocrático ainda hegemoniza o processo de gestão, cuja municipalização está mais para desejo, do que fato. O modo de regência do Sistema Único Descentralizado e Participativo da Assistência Social não é ainda compatível e implementador da construção de direitos sócio assistenciais. A descentralização, para a autora, não pode se mover por relações de convênio, onde o Município é tratado pelas normas conveniais como um incapacitado a exercer a decisória gestão pública. Projetos definidos pela União a serem implantados pelos Municípios são incapazes de configurar direitos já que não respondem democraticamente pelas diferenças regionais e locais. O caráter burocrático atribuído pela União e Estados aos Planos Municipais, em contraponto, à construção democrática e participativa, fragiliza o potencial de força político-social para a efetivação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). O Plano Municipal tem operado como condição para cumprir um requisito formal da consolidação de gestão plena não sendo valorizado pelo seu conteúdo propositivo e mobilizador.

Em análise à ênfase existente no sentido de trabalhar a assistência social dentro de um Sistema Único, nos moldes do ocorrido na área da saúde, caracterizado pela descentralização, Sposati (2003, p.59) afirma que a frágil tradução do comando

único leva a entendimentos truncados do caráter democrático da Política de Assistência Social e cria distorções na gestão do Sistema Único Descentralizado da Assistência Social. A autora questiona sobre o sentido de um comando único em um sistema nacional, em um processo participativo e descentralizado.

Para Martins (2003, p.24), ainda persistem desafios a serem enfrentados para que se efetive a política organizada por meio de um Sistema Único da Assistência Social. Para consolidá-lo é necessário fortalecer os Conselhos de Assistência Social e outros órgãos colegiados correlatos para a efetivação do controle social; garantir a efetiva gestão dos recursos nos Fundos de Assistência Social; garantir a efetiva descentralização das ações, respeitando as competências dos entes federados; elaborar os Planos Plurianuais de Assistência Social com base no reconhecimento das necessidades sociais, contemplando as deliberações das Conferências de Assistência Social. Também é fundamental qualificar a relação público-privada, especialmente na definição do padrão de qualidade dos serviços prestados, do controle público e da transparência de ações. Tudo isso com o objetivo de organizar o Sistema Único na direção da definição e hierarquia de responsabilidade, especialmente das esferas de governo, de modo que se busque responder às demandas de proteção social básica e especial dos cidadãos e das famílias em situação de vulnerabilidade e risco e a defesa dos direitos sócio assistenciais.

Ao mesmo tempo, na visão da autora, para tornar a gestão eficiente e eficaz é fundamental que se busque ações como definir e qualificar o quadro de recursos humanos; investir na criação de um Sistema de Informações, construindo um banco de dados com um cadastro das entidades que compõem a rede, bem como a identificação do conjunto das ações básicas e especiais; implementar o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Ações; investir em estudos e pesquisas e na qualificação dos indicadores da política de assistência social.

Segundo a ex-ministra da Assistência Social, Benedita da Silva (2003, p7-8), existe um compromisso de construção do Sistema Único de Assistência Social que assegure a ampliação e o fortalecimento do direito dos cidadãos, num processo

democrático, descentralizado e participativo. Essa construção, para a ex-ministra, acontecerá a partir da garantia da responsabilidade do Estado na condução da política em cada esfera de governo; da repactuação do papel e das responsabilidades dos entes federados; da definição dos critérios de financiamento; da conceituação única das necessidades sociais geradoras do direito à assistência social e das provisões necessárias a esses mínimos; definição única dos padrões de qualidade de atendimento, rompendo com os padrões precários ainda vigentes; do estabelecimento de um piso único de financiamento; do aprofundamento dos mecanismos de democratização da relação entre Estado e sociedade e do aprimoramento dos mecanismos de controle social.

Para Boschetti (2003, p.33) realizar o direito à assistência social pressupõe conceber a política social que o implementa, em suas diferentes dimensões, ou seja, seus objetivos, quais são e como devem se estruturar os benefícios, serviços, programas e projetos, quem são os usuários a quem ela deve se destinar, quais são os requisitos fundamentais para estabelecer a relação entre direitos e deveres e superar o tradicional caráter filantrópico atribuído à assistência social. Para a autora, nos 10 anos da Lei Orgânica da Assistência Social predominou a implementação de ações focalizadas em situações específicas, delimitadas com base em lógicas distintas, mas todas a partir de critérios restritivos que selecionaram alguns segmentos que se encontravam em determinada condição. A primeira lógica de estruturação das ações, para Boschetti (2003, p.38-40), seleciona os usuários tendo como critério central a faixa etária e rendimento, como ocorre com os programas para idoso e para criança. Nestes casos, os critérios de acesso estão definidos apenas pela idade e rendimento, não sendo exigida outra condição. A segunda lógica estabelece o acesso com base em situações degradantes e aviltantes vivenciadas pelos beneficiados, como ocorre no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e no Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. A terceira lógica é da deficiência física e/ou mental, expressas no Benefício da Prestação Continuada e no Sistema de Ação Continuada (SAC) para pessoas

portadoras de deficiência. Para a autora, tal lógica de estruturação acaba segmentando e fracionando os indivíduos em função de um aspecto ou de uma condição específica que determina sua situação social. Se uma família ou um indivíduo não se encaixa em nenhuma destas lógicas, ou se a situação socioeconômica não foi prevista por tais especificações estará automaticamente excluído do acesso aos programas existentes. A totalidade perde sentido na soma das partes ou frações da realidade que são recortadas e focalizadas. Como política pública, destinada a quem dela necessitar, conforme determina a Constituição Federal de 1988, a assistência social, para a autora, deve ser planejada e implementada com vistas a atender as necessidades básicas dos usuários, buscando abranger a totalidade dessas necessidades e alcançar todo o universo de pessoas que têm direito e não selecionar determinadas situações ou condições sociais e focalizar as ações em segmentos específicos, excluindo do acesso aqueles que não se encaixam nos critérios e condições determinadas.

Outra crítica trazida por Sposati (2003, p.60-61) é a permanência da frágil voz do usuário nos processos decisórios da gestão da assistência social. Segundo a autora, ouvir a sociedade civil pela voz das Organizações Não Governamentais - ONGs não é o mesmo que ouvir a voz direta de um usuário. Não se tem nos Municípios mecanismos institucionais, reconhecidos e estimulados pela União e Estados, para possibilitar e criar apoio financeiro que garanta o custeio de meios de transporte para assegurar a presença de usuários nos momentos de decisão. Enquanto isso, os representantes de organizações e de órgãos públicos têm sua presença financiada pelas respectivas instituições. O financiamento da presença do usuário é, nos Municípios, custeado por eles mesmos, o que sem dúvida é um sobrecusto à sua já tão dificultada construção de autonomia. Não lhes cabe custear a democracia.

Já na análise de Silva (1992, p.79) várias são as razões que vêm dificultando e/ou impedindo a implantação do Sistema Descentralizado da Assistência Social, inviabilizando-o na sua totalidade. A primeira são aquelas relacionadas às

raízes históricas da assistência social, que explicam a sua permanência enquanto política secundarizada, e assim ainda assumida, de um modo geral, pelos governos nas diferentes instâncias. A segunda, guardando relação com a anterior, é a falta do comando único das ações nas diversas esferas governamentais da federação. A terceira é a redução da descentralização ao simples repasse de serviços, sem transferir o poder de decisão. Para a autora, faz-se necessário um processo que fortaleça o poder dos Municípios, pois é o local onde se vive os problemas, estabelece-se relações e onde é possível garantir a participação real e direta dos usuários no enfrentamento de seus problemas, estimulando o seu protagonismo por meio de sua organização, de modo que esses serviços estejam disponibilizados à população de forma mais próxima, democratizando, portanto, o seu acesso.

7 PROGRAMAS DESENVOLVIDOS NA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal estabelece que as ações governamentais na área da assistência social serão organizadas com base na descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes de assistência social.

Atualmente, as atividades na área da assistência social, sob o ponto de vista da atuação do Governo Federal, ou seja, não levando em consideração as diversas ações desenvolvidas pela sociedade civil organizada por meio de associações e fundações, acontece principalmente pela definição e acompanhamento de Programas Nacionais. Segundo dados oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são desenvolvidos os seguintes programas:

- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
- Benefício da Prestação Continuada;
- Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Programa Sentinela;
- Atenção às Pessoas Portadoras de Deficiência;
- Programas de Atenção à Pessoa Idosa;
- Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano;
- Atenção à Criança de 0 a 6 anos;
- Programa de Atenção Integral à Família (PAIF);
- Bolsa Família;
- Programa Fome Zero.

7.1 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, direcionado para a faixa etária entre 07 e 15 anos, tem por objetivo erradicar as formas de trabalho consideradas

perigosas, insalubres, penosas ou degradantes, regulamentadas na Portaria n.º 20 de 13 de setembro de 2001, da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho, como carvoarias, olarias, corte de cana de açúcar e plantações de fumo. Atualmente, segundo dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são atendidas 810.000 crianças, em 2.601 dos aproximadamente 5.700 Municípios de todo o país.

Os Estados, por meio dos seus órgãos gestores de assistência social, ou de Secretarias Municipais de Assistência Social, realizam levantamento dos casos de trabalho infantil que ocorrem em seus Municípios. O levantamento é apresentado às Comissões Estaduais de Erradicação do Trabalho Infantil para validação e estabelecimento de critérios de prioridade para atendimento às situações identificadas, como, por exemplo, o atendimento preferencial dos Municípios em pior situação econômica ou das atividades mais prejudiciais à saúde e segurança da criança e do adolescente. As demandas validadas pela Comissão Estadual são submetidas à Comissão Intergestora Bipartite (CIB) para pactuação, sendo então informadas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com a relação nominal das crianças e adolescentes a serem atendidos e as respectivas atividades econômicas exercidas.

Famílias com crianças da área urbana têm direito a uma bolsa mensal no valor de R\$ 40,00 (quarenta reais) por criança. As que exercem atividades típicas da área rural recebem R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) ao mês, para cada criança cadastrada. Considera-se área urbana somente as capitais, regiões metropolitanas e Municípios com mais de 250.000 habitantes. Além da bolsa, o programa destina aos Municípios R\$ 20,00 (vinte reais) nas áreas rurais e R\$ 10,00 (dez reais) nas áreas urbanas, por criança ou adolescente para a denominada Jornada Escolar Ampliada, para o desenvolvimento, em período extracurricular, de atividades de reforço escolar, ações esportivas, artísticas e culturais. Tais recursos são repassados para a execução das ações necessárias à permanência das crianças e adolescentes na escola e na Jornada Escolar Ampliada. O programa também prevê um repasse de recursos aos

Municípios, para que as famílias inscritas sejam contempladas com ações de ampliação e geração de renda, na busca de consolidar a erradicação do trabalho infantil.

Para receber a bolsa do programa, as famílias têm que assumir compromissos com o Governo Federal, garantindo a frequência mínima das crianças e adolescentes na escola e na jornada ampliada, equivalente a 75% do período total; o não retorno ao trabalho dos filhos; e a participação das famílias nas ações sócio-educativas e de ampliação e geração de renda que lhes forem oferecidas.

7.2 Benefício da Prestação Continuada

O Benefício da Prestação Continuada consiste no pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa idosa e ao portador de deficiência, impossibilitados de prover sua manutenção ou tê-la provida por sua família. Essa dificuldade é comprovada através da renda familiar *per capita* que deve ser inferior a 1/4 do salário mínimo. Considera-se renda todo e qualquer recebimento, como salários, rendimentos de autônomos, prestação ou venda de bens e serviços, aluguéis, pensões, benefícios, entre outros. Como integrantes da mesma família são considerados o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho menor de 21 anos ou inválido, bem como os pais e os irmãos menores de 21 anos ou inválidos, que vivam sob o mesmo teto. É considerada idosa a pessoa que tem 65 anos ou mais. No caso da pessoa com deficiência, a condição de incapacidade para o trabalho e para a vida independente deve ser atestada por meio de perícia médica.

A coordenação-geral do Benefício é feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Por meio de convênio, o Ministério repassa recursos ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), que operacionaliza o pagamento. O Ministério, por meio do INSS e das Secretarias de Assistência Social, têm a incumbência de revisar, a cada dois anos, os benefícios, avaliando se idosos e pessoas com deficiência ainda cumprem os requisitos para o recebimento do mesmo.

Tendo previsão na Constituição Federal de 1988, o Benefício da Prestação Continuada foi regulamentado na Lei Orgânica da Assistência Social, no ano de 1993 e começou a ser concedido apenas no ano de 1996. Conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em fevereiro de 2004, o benefício alcançou uma meta de atendimento de 1.751.502 de brasileiros, dos quais 709.731 são idosos e 1.041.771 portadores de deficiência. O benefício é considerado o maior programa de renda mínima da América Latina, sendo que cerca de 80% do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), segundo relatório do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é empregado no orçamento do Benefício da Prestação Continuada.

7.3 Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Sentinela

O Programa Sentinela é responsável pelo desenvolvimento de ações sociais especializadas para atendimento às crianças, adolescentes e famílias envolvidas com a violência sexual, proporcionando-lhes serviços que permitam construir, em um processo coletivo, a garantia de seus direitos fundamentais, o fortalecimento da auto-estima e o restabelecimento do direito à convivência familiar e comunitária em condições dignas de vida.

Por conta dos fatores socioeconômicos, étnicos e culturais, o abuso e a exploração sexual comercial não são de fácil percepção e quantificação. Entretanto, segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mediante diagnósticos, foram definidas como áreas vulneráveis e prioritárias as capitais, regiões metropolitanas, regiões portuárias e ribeirinhas, reservas indígenas, entroncamentos rodoviários, zonas de garimpo, áreas com obras de impacto em andamento e pólos turísticos.

O Programa é operacionalizado por intermédio de serviços implementados no Município, sendo que os atendimentos às crianças, aos adolescentes e às

famílias em situação de violência sexual são prestados nos Centros de Referência. Denominam-se como Centros de Referência as bases físicas que os Municípios implantam para o desenvolvimento dos serviços de abordagem educativa, atendimento multiprofissional especializado, apoio psico-social e jurídico, acompanhamento permanente, e abrigo por 24 horas, quando for o caso. Segundo dados do Ministério, existem hoje, no país, 17.000 crianças sendo atendidas em 310 Centros de Referência.

Para a implantação dos serviços do Programa Sentinela, o Município deverá contar com diagnóstico mínimo sobre a situação de violência contra crianças, adolescentes e suas famílias; apresentar Plano de Ações Integradas de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil, aprovado pelos Conselhos de Assistência Social e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente; ter implantado e manter em funcionamento o Conselho Tutelar; garantir, no Orçamento Público, a destinação de recursos próprios em programas de trabalho.

7.4 Atenção às Pessoas com Deficiência

A Política Nacional de Assistência Social, no exercício de suas funções de inserção, prevenção, promoção e proteção, assegura às pessoas com deficiência, vulnerabilizadas pela situação de pobreza, a prevenção de deficiências, habilitação e reabilitação, equiparação de oportunidades e proteção social. Neste sentido, o programa denominado como Serviços de Ação Continuada (SAC) de Atenção à Pessoa com Deficiência tem como objetivo assegurar a proteção, a promoção e a inclusão social com a centralidade das ações na família.

Segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Programa tem como meta atender pessoas com deficiência com renda mensal familiar *per capita* de até 50% do salário mínimo e/ou aquelas que se encontram em condição de privação econômica ou risco pessoal e social, com prioridade para as pessoas com renda familiar *per capita* de até 25% do salário mínimo.

Os recursos do programa são direcionados para entidades que desenvolvem atividades de reabilitação, atendimento domiciliar, atendimento em centros-dia, residência com famílias acolhedoras, residência em casas-lar, atendimento em abrigos para pequenos grupos. São financiados também projetos de manutenção, construção, ampliação e modernização de Centros de Atendimento à pessoa portadora de deficiência.

Cabe aos Estados a elaboração dos critérios de partilha para os recursos financeiros destinados ao Serviços de Ação Continuada (SAC) que são elaborados tomando como base os critérios apresentados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os Serviços de Ação Continuada (SAC) de Atenção à Pessoa com Deficiência estão presentes em, aproximadamente, 1.551 dos 5.561 Municípios das 27 unidades da Federação, com cerca de 2.000 entidades prestadoras de serviços.

7.5 Programas de Atenção à Pessoa Idosa

Considera-se idosa, conforme dispõe a Lei que instituiu o Estatuto do Idoso, a pessoa maior de 60 anos, sendo que para efeitos do Benefício da Prestação Continuada a idade é ampliada para 65 anos.

A Política Nacional do Idoso (PNI) foi instituída pela Lei n.º 8.842, de 04 de janeiro de 1994, e regulamentada pelo Decreto n.º 1.948, de 3 de julho de 1996, cabendo ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome a sua coordenação. Esta política tem como objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

Atualmente, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 336.000 idosos são atendidos na rede de serviços existente em todos os Estados e Municípios, com o repasse *per capita* pelos serviços prestados.

As modalidades de atendimento previstas na Política Nacional do Idoso acontecem por meio de: Centros e Grupos de Convivência, onde as pessoas desenvolvem atividades físicas, laborativas, recreativas, culturais, associativas e de

educação para a cidadania; Centros-Dia, que são destinados à permanência diurna do idoso dependente ou que possua deficiência temporária e necessite de assistência médica e de equipe multiprofissional; Casas-Lar, que consistem em residências de sistema participativo, onde a manutenção é feita pelos próprios idosos, sob a supervisão de profissionais habilitados, dos Estados ou Municípios; atendimentos domiciliares, que são serviços prestados ao idoso dependente que vive só, a fim de suprir suas necessidades diárias; Instituições de Longa Permanência, em regime de internato, voltadas para o idoso sem vínculo familiar ou sem condições de prover sua própria subsistência.

7.6 Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano

O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano é uma ação de assistência social destinada a jovens entre 15 e 17 anos, que proporciona capacitação teórica e prática, por meio de atividades que não configuram trabalho, mas que possibilitam a permanência do jovem no sistema de ensino, preparando-o para futuras inserções no mercado.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome se responsabiliza pelo treinamento nas áreas de saúde, cidadania e meio-ambiente, financiando 300 horas-aula com capacitadores e orientadores sociais e uma bolsa de R\$ 65,00, paga diretamente ao jovem, durante os doze meses em que ele estiver inserido no programa e atuando em sua comunidade. A prioridade para a implantação do Programa Agente Jovem é o atendimento às capitais e Municípios que possuem maior concentração de jovens em situação de risco, associada ao baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O Programa, segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tem por objetivo criar condições para inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema de ensino; promover sua integração à família, à

comunidade e à sociedade; prepará-lo para atuar como agente de transformação e desenvolvimento de sua comunidade; contribuir para a diminuição dos índices de violência, uso de drogas, doenças sexualmente transmissíveis e gravidez não planejada; desenvolver ações que facilitem sua integração e interação ao mercado de trabalho.

7.7 Atenção à Criança de 0 a 6 anos

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem como uma de suas atribuições contribuir para a melhoria da qualidade de vida das crianças carentes assegurando o seu acesso a serviços de atenção específica, objetivando o seu pleno desenvolvimento, sua integração gradativa ao sistema educacional, além de orientar as famílias e as comunidades sobre a importância de sua participação nesse processo.

O Programa, segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, caracteriza-se como um serviço de ação continuada fundamental para garantir o desenvolvimento biológico, psicológico e social das crianças, diminuir os índices de mortalidade infantil, de subnutrição e de violência doméstica, além de liberar os pais para o trabalho.

O Programa se desenvolve em unidades de atendimento que oferecem alimentação, atividades pedagógicas em horário integral ou parcial, além de um trabalho sócio-educativo com as famílias e com as crianças.

7.8 Programa de Atenção Integral à Família - PAIF

O Programa de Atenção Integral à Família, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, acontece em Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que são unidades físicas criadas para atendimento de grupos familiares em dificuldades, seja em função da pobreza e das desigualdades,

seja por injustiças causadas por fatores de risco e de exclusão social. A base territorial do programa se localiza em bairros onde há maior concentração de famílias necessitadas, visando promover sua emancipação social. O espaço físico de cada unidade compreende três tipos de ambientes, com funções definidas, sendo uma recepção, uma sala reservada para entrevistas e um salão para reuniões com grupos de famílias, além de áreas convencionais de serviço ou atividades terapêuticas. Cada unidade conta com dois assistentes sociais, dois psicólogos, um atendente administrativo, estagiários e outros eventuais profissionais, aptos a atender até 300 famílias. Os Centros de Referência e as redes de serviços sócio-assistenciais a elas articuladas recebem apoio logístico e operacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

As famílias recebem atendimento padrão, que consiste na recepção e cadastramento das mesmas; levantamento e identificação das suas necessidades; elaboração de um plano de ação promocional; encaminhamentos para acesso a bens e serviços comunitários; cadastramento da rede de serviços locais; acompanhamento e avaliação de resultados; realização de registros e atualização de dados sobre as famílias; monitoramento e avaliação dos serviços assistenciais; registro de todos os contatos realizados com o grupo familiar.

7.9 Bolsa Família

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Programa Bolsa Família consiste num programa de transferência de renda, concedendo mensalmente benefícios em dinheiro para as famílias em situação de pobreza, com renda *per capita* de até R\$ 100,00 (cem reais) mensais, associando à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos como saúde, alimentação, educação e assistência social.

O Programa foi criado para atender a duas finalidades básicas, quais sejam, combater a miséria e a exclusão social, e também promover a emancipação das famílias mais pobres. O Bolsa Família unificou todos os benefícios sociais do Governo Federal: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão

Alimentação e o Auxílio Gás. A medida proporcionou, segundo o governo, mais agilidade na liberação do dinheiro, criando maior facilidade no controle dos recursos, dando assim maior transparência ao programa.

O conceito de família, trazido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é definido como um grupo ligado por laços de parentesco ou afinidade, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros. Dentro do Programa existem duas classificações para as famílias, que são:

- famílias em situação de extrema pobreza, com renda mensal *per capita* de até R\$50,00 (cinquenta reais);
- famílias pobres com renda mensal de até R\$ 100,00 (cem reais) *per capita*, com crianças e jovens entre 0 e 16 anos incompletos.

O Programa prevê dois tipos de benefícios: o básico e o variável. O benefício básico, de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensais, é concedido para famílias em situação de extrema pobreza, independentemente da composição, do número e idade dos membros do grupo familiar. Já o benefício variável é concedido para as duas classificações de família, quais sejam, famílias em situação de extrema pobreza e famílias pobres, que tenham crianças e adolescentes na faixa de 0 a 16 anos incompletos. O valor é de R\$ 15,00 (quinze reais) por criança ou adolescente até o teto de 3 (três) benefícios por família, ou seja, R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais). Dessa forma, as famílias em situação de extrema pobreza poderão acumular o benefício básico e o variável, chegando ao máximo de R\$ 95,00 (noventa e cinco reais) mensais. As famílias em situação de pobreza, com renda *per capita* entre R\$ 51,00 (cinquenta e um reais) e R\$ 100,00 (cem reais), podem receber até R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais).

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a transição dos programas anteriores, ou seja, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, para o Bolsa Família, vem acontecendo da seguinte forma: quem já era beneficiário de algum dos antigos programas,

permaneceu cadastrado, aguardando sua inclusão no Cadastro Único (Bolsa Família), que depende da pactuação entre União, Estados e Municípios e disponibilidade de vagas no Estado/ Município, bem como da expansão dos recursos orçamentários. Até o beneficiário ser incluído no novo programa, continuará recebendo os benefícios anteriores. As pessoas que não são beneficiárias, portanto não incluídas no antigo cadastro, devem aguardar seu cadastramento pela prefeitura. A meta é incluir, gradualmente, 11,4 milhões de famílias que atendem aos critérios de elegibilidade, até o final do ano de 2006.

O Governo Federal, Governos Estaduais e Municipais são co-responsáveis pela inclusão no Cadastro Único, sendo esta uma pré-condição para as famílias participarem do Programa. A seleção de beneficiários entre as famílias cadastradas dependerá do cumprimento dos critérios de elegibilidade, da disponibilidade de vagas no Estado/Município e da pactuação entre o Governo Federal, Estados e Municípios. Desde setembro do ano de 2003, com a homologação pelo Governo Federal da nova versão do sistema, já é possível aos Municípios alterar e/ou fazer a manutenção de informações dos cadastros já existentes. O Governo Federal também está capacitando os Estados (técnicos e gestores) para habilitá-los à operacionalização, articulação e estímulo ao cadastramento junto aos seus Municípios. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ao contrário do procedimento adotado anteriormente, a base de dados do Cadastro Único será compartilhada com Estados e Municípios, com o objetivo de aprimorar o planejamento das políticas públicas em todos os níveis: federal, estadual e municipal.

Com o objetivo de facilitar a superação da situação de pobreza, o Programa estabelece um conjunto de condicionalidades ou contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo grupo familiar. As condicionalidades são ações que as famílias devem, obrigatoriamente, observar para que possam permanecer no Programa. O Programa também prevê ações complementares, que não têm o mesmo caráter compulsório, denominadas "fortes recomendações". Tanto as condicionalidades quanto às recomendações envolvem a concretização de direitos

sociais e constitucionais como saúde, educação, alimentação e assistência. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são três as condicionalidades do Programa:

- Acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias: todos os membros da família beneficiária devem participar do acompanhamento de saúde.
- Frequência à escola: todas as crianças em idade escolar devem estar matriculadas e freqüentando o ensino fundamental.
- Educação alimentar: todas as famílias beneficiárias devem participar de ações de educação alimentar oferecidas pelo Governo Federal, Estadual e/ou Municipal, quando oferecidas.

As condicionalidades visam certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas, representando o acesso a direitos que, a médio e longo prazos, aumentam a autonomia das famílias na perspectiva da inclusão social.

Caso o Município não tenha condições de disponibilizar os serviços de atendimento em saúde e educação, as famílias não serão penalizadas. O Governo Federal buscará, juntamente com o Município, sanar as deficiências na oferta de serviços sociais básicos.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as principais vantagens do programa são a expansão do atendimento; substancial aumento no valor dos benefícios; maior volume de investimentos em relação ao passado; parceria entre Governo Federal, Estados e Municípios, com a intenção de potencializar as ações no combate à pobreza; mais eficiência e transparência nos gastos públicos. De acordo com o modelo de gestão descentralizada, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os Governos Municipais serão os principais gestores do Programa junto às famílias, estruturando equipes multisetoriais de coordenação, provendo estrutura física e logística para sua operação; assegurando a oferta de serviços essenciais de saúde, educação, acompanhamento alimentar e nutricional para viabilizar o cumprimento das

condicionalidades por parte das famílias beneficiárias; viabilizando a oferta de ações complementares para criar meios e condições de promover a emancipação das famílias beneficiárias; provendo as condições para a validação da seleção das famílias; coordenando o processo de cadastramento, seleção, renovação, suspensão e desligamento das famílias beneficiárias; avaliando o desempenho e o impacto do Programa no Município.

7.10 Programa Fome Zero

O Fome Zero é um programa que busca combater a fome, a miséria e suas causas estruturais, que geram a exclusão social. Foi concebido para garantir a segurança alimentar, ou seja, que todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental. Na prática, o Programa Fome Zero reúne um conjunto de políticas públicas que envolvem os três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal, onde articulam-se três conjuntos de políticas, tendo como foco a segurança alimentar: as políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as políticas estruturais são voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza, devendo ser desenvolvidas pelo Poder Público, e compreendem as seguintes ações:

- geração de emprego e renda, como aumento do salário mínimo; formação e incentivo ao primeiro emprego; programas de requalificação permanente, especialmente para pessoas acima de 40 anos; aumento do volume de crédito para investimento em produção nas pequenas empresas; fortalecimento de agências de microcrédito; recuperação do ensino público fundamental, educação infantil e infra-estrutura educacional nas áreas rurais e urbanas; recuperação da política habitacional;
- acesso à saúde e educação;

- previdência social universal onde se tem o entendimento de que a distribuição de renda, por si só, não garante o bem-estar da população pobre. Deve haver uma forma de sustentação a longo prazo, o que pode acontecer por meio de programas de renda mínima, seguro-desemprego, ampliação do sistema de previdência e aposentadorias. Nas políticas públicas de sustentação da melhoria de renda destacam-se a reforma agrária e os financiamentos de ativos a juros reduzidos.
- incentivo à agricultura familiar envolvendo política de crédito e de seguro agrícola, priorização da produção interna e local dos alimentos, importação somente no caso de quebras de safra, incentivo a cooperativas de produção e comercialização, entre outras;
- intensificação da reforma agrária com a garantia da função social da propriedade, distribuição e ampliação das fontes de renda, incentivo ao autoconsumo alimentar;
- renda mínima que prevê o auxílio às famílias pobres com filhos em idade escolar;
- segurança e qualidade dos alimentos com controle preventivo e implantação de um sistema de informações e vigilância da segurança dos alimentos, incentivo e divulgação das pesquisas de prevenção de riscos alimentares, exigência de informações nos rótulos de alimentos sobre sua origem e riscos de produtos transgênicos, controle da entrada de alimentos transgênicos no país.

As políticas específicas são voltadas para atender diretamente as famílias carentes no que se refere ao acesso ao alimento. As ações podem ser desenvolvidas pelos governos dos Estados, Municípios e pela sociedade civil organizada, e compreendem:

- doação de cestas básicas emergenciais;
- combate à desnutrição materno-infantil;
- cozinhas comunitárias;

- ampliação da merenda escolar estendendo o atendimento para os irmãos de escolares e para a rede infantil, especialmente nos municípios mais pobres, elevando os teores calórico e nutricional da merenda, com a utilização de produtos regionais na composição da merenda;
- restaurantes populares que forneçam refeições a preço de custo;
- ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT);
- bancos de alimentos e colheita urbana;
- manutenção de estoques de segurança;
- educação para o consumo e educação alimentar, que compreendem campanhas publicitárias e palestras para educar a população sobre as necessidades de uma dieta balanceada, na prevenção de desnutrição e da obesidade, bem como a criação da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos Industrializados (NBCAI);
- segurança e qualidade dos alimentos.

Já as políticas locais são políticas implantadas por prefeituras e pela sociedade civil organizada em cada Município de acordo com as necessidades de cada região. Nas áreas rurais as políticas locais compreendem o apoio à agricultura familiar e à produção para consumo próprio. Nas pequenas e médias cidades bancos de alimentos, parceria com varejistas para doação de alimentos, feira do produtor, modernização dos equipamentos de abastecimento da agricultura urbana. Nas cidades grandes prevê restaurantes populares, bancos de alimentos, parcerias com varejistas, modernização dos equipamentos de abastecimento e novo relacionamento com supermercados.

A Estrutura do Programa Fome Zero é composta pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); Conselho Operativo do Programa Fome Zero (COPO); Programa de Ação Todos pela Fome (PRATO); Agentes de Segurança Alimentar (SAL) e pela Equipe de Capacitação para a Educação Cidadã (TALHER).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é responsável pela coordenação do programa, tendo por missão acompanhar a implementação da

Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Compete ainda ao Ministério promover a articulação entre as políticas e programas dos Governos Federal, Estaduais e Municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição no país. Já o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), é o órgão colegiado que traça as diretrizes da Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Governo Federal. Tem caráter consultivo e assessoria o Presidente da República, além de participar do mutirão de combate à fome. No Conselho 2/3 são representantes da sociedade civil organizada e 1/3, representantes do Governo Federal. Ao todo, são 62 participantes, sendo 38 representantes da sociedade civil organizada, 11 observadores e 13 Ministros de Estado.

O Conselho Operativo do Programa Fome Zero (COPO) é um centro de recepção e distribuição de donativos. Recebe as doações em alimentos e outros recursos, sendo responsável pelo seu armazenamento, preservação e distribuição à população beneficiária. Formado por representantes da sociedade civil e do Poder Público, cabe a Conselho credenciar as entidades e as famílias que serão beneficiadas, podendo estabelecer parcerias com instituições, empresas privadas e voluntários. O Programa Ação Todos pela Fome (PRATO), é formado por grupos de voluntários que se organizam por local de trabalho, ou seja, bairros, igrejas, escolas, clubes ou empresas, sendo os braços operativos do Programa Fome Zero. Organizam coletas e doações com a coordenação e orientação dos Conselhos Operativos (COPOs), encaminhando ajuda para as entidades que trabalham com as famílias beneficiárias. Os Agentes de Segurança Alimentar (SAL) são agentes comunitários de saúde que fazem o acompanhamento das condições de saúde e nutrição das famílias carentes, em especial com mães gestantes e crianças de zero a seis anos de idade. A Equipe de Capacitação para a Educação Cidadã (TALHER) prepara monitores que irão capacitar quem participa e trabalha nos Conselhos Operativos (COPOs), Programa de Ação Todos pela Fome (PRATO) ou atua com os Agentes de Segurança Alimentar (SAL), formando outras equipes de capacitação no país.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, até o final de 2003, o Governo Federal atendeu 1.600.000 famílias pelo conjunto de políticas adotadas pelo Programa Fome Zero. As áreas prioritárias atendidas foram Municípios do semi-árido nordestino, incluído o Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, acampamentos e assentamentos rurais, população que vive nos lixões, áreas de remanescentes de quilombos, aldeias indígenas em estado de insegurança alimentar. As periferias das grandes cidades também são consideradas áreas prioritárias devido ao cinturão de pobreza formado por favelas, vilas e palafitas.

Apesar de todas as ações por parte do Poder Público, a implantação do Programa Fome Zero, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, depende do envolvimento das famílias beneficiárias na gestão participativa. É por meio dessa organização popular que essas famílias irão combater a desnutrição e a mortalidade infantis; colocar fim ao analfabetismo; construir, em mutirão, cisternas e unidades sanitárias populares, bem como ajudar a reformar moradias em estado precário; e se empenhar em atividades que favoreçam a geração de emprego e renda.

8 ANÁLISE DOS VALORES APLICADOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A análise dos valores aplicados na assistência social teve como ponto de partida os Orçamentos da União a partir do Orçamento de 1995, ano da I Conferência Nacional de Assistência Social, considerada um marco no movimento em defesa da política da assistência social, que teve como tema central "O Sistema Descentralizado e Participativo, Financiamento e Relação Público Privado na Prestação de Serviços de Assistência Social".

É importante ressaltar que os valores presentes no Orçamento da União de determinado ano têm execução no ano seguinte, ou seja, os valores aplicados no ano de 1996 se referem aos montantes previstos e determinados no Orçamento de 1995. A análise dos Orçamentos, com base nos Relatórios de Execução Orçamentária da União, teve por objetivo verificar:

- valores que foram destinados ao Ministério responsável pela implementação das medidas de assistência social, e quanto representam em relação ao valor total do Orçamento aplicado no respectivo ano;
- valores que, dentro do Ministério responsável pela implementação das medidas de assistência social, foram efetivamente utilizados em programas, subprogramas ou projetos de assistência social, bem como o percentual que representam frente ao valor total do orçamento do respectivo ano;
- verificação dos programas, subprogramas e projetos que foram desenvolvidos em cada ano na área da assistência social, bem como o montante de recursos aplicados;
- verificação das prioridades, no que se refere à aplicação de recursos na área da assistência social, em cada ano.

Cumprе esclarecer que os Relatórios de Execução Orçamentária da União são desenvolvidos ano a ano, o que dificulta uma análise crítica de todo um período quando se trata de uma área específica, sendo necessário, para tanto, a seleção e estruturação dos dados relativos à assistência social. Esta circunstância

deu origem a um novo desafio, determinar, nas diversas nomenclaturas utilizadas, quais valores efetivamente diziam respeito à assistência social. Para esta tarefa o referencial teórico foi fundamental.

Até o ano de 1998, o Ministério responsável pela área da assistência social era o Ministério da Previdência Social, sendo que a partir de maio de 1998, ou seja, com repercussão na execução orçamentária de 1999, tem-se o Ministério da Previdência e Assistência Social. No ano de 2003 é criado o Ministério da Assistência Social, que repercute na execução orçamentária do ano de 2004, ano em que a área da assistência social passa a fazer parte, na análise dos dados, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome teve origem na reforma ministerial do primeiro semestre do ano de 2004, que promoveu a união do Ministério da Assistência Social e Ministério da Segurança Alimentar, criados no ano de 2003, início do Governo Lula. Tendo em vista o curto período de existência, inferior a dois anos, estes não foram consolidados no Relatório de Execução Orçamentária da União. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome assumiu as atividades do Ministério da Assistência Social, bem como os dois principais programas do Ministério da Segurança Alimentar, quais sejam, o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família, sendo este último responsável pela unificação de quatro programas: Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio Gás e Bolsa Escola.

É necessário afirmar que até o ano de 2000, ou seja, Orçamento de 1999, não existe qualquer divisão entre os recursos aplicados nas áreas de previdência e assistência social. Já a partir do ano 2001, ou seja, Orçamento de 2000, tem-se uma alteração significativa nas nomenclaturas utilizadas, bem como na divisão dos dados, havendo uma distinção entre o montante de recursos aplicados na área da previdência e assistência social. Entretanto, ambas as áreas, previdência e assistência social, permanecem juntas, no Ministério da Previdência e Assistência Social até o ano de 2003.

Neste sentido, a estruturação dos dados da assistência social seguiu duas segmentações, a primeira em Programas, Subprogramas e Projetos, compreendida entre o período de 1996 a 2000 (Orçamento de 1995 a 1999) e a segunda, em Programas e Projetos/Atividades, no período de 2001 a 2004 (Orçamento de 2000 a 2003), sendo que pela clareza dos Programas a partir do ano de 2001, optou-se por selecionar apenas dois deles para a análise dos Projetos/Atividades de assistência social, quais sejam, Programa de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência e Programa de Valorização e Saúde do Idoso.

Tendo em vista a dificuldade de verificação dos valores aplicados na assistência social no período de 1996 a 2000, para se alcançar a conclusão dos montantes aplicados na assistência social, a metodologia de seleção dos dados a serem analisados partiu dos subprogramas desenvolvidos, para então se definir os programas e projetos que abrangiam a assistência social. Já no período de 2001 a 2004 os Relatórios de Execução Orçamentária da União apresentam alteração na classificação dos valores aplicados na Assistência Social para Programas e Projetos/Atividades. Com base na metodologia apontada, a estruturação dos dados ficou estabelecida da seguinte maneira:

Período de 1996 a 2000:

a) Programas Desenvolvidos na Assistência Social:

- Educação de crianças de 0 a 6 anos;
- Proteção ao Trabalhador;
- Assistência Social.

b) Subprogramas Desenvolvidos na Assistência Social:

- Educação Pré-Escolar;
- Assistência ao Menor;
- Assistência à Velhice;
- Assistência Social Geral;
- Assistência Comunitária.

c) Projetos Desenvolvidos na Assistência Social:

- Assistência Pré-Escolar;
- Prestação de Benefícios ao Servidor Público;
- Apoio ao Cidadão, Família e ao Deficiente;
- Benefícios ao Idoso e à Pessoa Portadora de Deficiência;
- Revisão e Auditoria dos Benefícios Concedidos;
- Apoio à Pessoa Idosa;
- Ações Sociais Comunitárias no Enfrentamento da Pobreza;
- Apoio à Criança Carente;
- Apoio ao Combate ao Trabalho Infante Juvenil;
- Coordenação e Manutenção da Ação Social;
- Manutenção do Serviço Social;
- Desenvolvimento de Ações Sociais e Comunitárias;
- Participação da União em Programas de Garantia de Renda Mínima;
- Outros Programas de Assistência/ Despesas Administrativas.

Período de 2001 a 2004:

a) Programas desenvolvidos na Assistência Social:

- Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência;
- Valorização e Saúde do Idoso;
- Atenção à Criança;
- Erradicação do Trabalho Infantil;
- Gestão da Política de Assistência Social;
- Direitos Humanos, Direitos de Todos;
- Combate ao Abuso e Exploração Sexual;
- Assistência ao Trabalhador;
- Enfrentamento à Pobreza;
- Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude;
- Atendimento Integral à Família;

- Economia Solidária em Desenvolvimento;
 - Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade;
 - Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial.
- b) Projetos/ Atividades desenvolvidos no Programa de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência:
- Pagamento do Benefício da Prestação Continuada (BPC);
 - Serviço de Processamento de Dados, Concessão e Cessação do Benefício da Prestação Continuada (BPC);
 - Remuneração dos Agentes Pagadores do Benefício da Prestação Continuada;
 - Construção, Ampliação e Modernização de Centros de Atendimento;
 - Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência em Situação de Pobreza e/ou Risco Pessoal e Social;
 - Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por Invalidez.
- b1) Projetos/Atividades desenvolvidos no Programa de Valorização e Saúde do Idoso:
- Pagamento do Benefício da Prestação Continuada;
 - Serviço de Processamento de Dados, Concessão e Cessação do Benefício da Prestação Continuada (BPC);
 - Remuneração dos Agentes Pagadores do Benefício da Prestação Continuada;
 - Construção, Ampliação e Modernização de Centros do Idoso;
 - Atendimento à Pessoa Idosa em Situação de Pobreza e/ou Risco Pessoal e Social;
 - Atendimento a Pessoa Idosa no Abrigo Cristo Redentor - RJ;
 - Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por Idade.

Seguem os resultados da análise dos diversos Relatórios de Execução Orçamentária da União, verificados a partir da construção das tabelas dos valores aplicados na assistência social com a reunião dos dados que refletem a área, bem como as conclusões observadas (tabelas 1 e 2).

TABELA 1 - VALORES APLICADOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1996-1997

(Em milhões R\$)

ORÇAMENTO DA UNIÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL	1996	1997	1998	1999	2000
VALOR TOTAL DO ORÇAMENTO - VALORES PAGOS	239.691,88	288.734,68	391.068,03	499.984,15	551.792,43
VALOR DO ORÇAMENTO DA UNIÃO DESTINADO AO MINISTÉRIO RESPONSÁVEL PELA ASSISTÊNCIA SOCIAL					
Ministério da Previdência Social ⁽¹⁾	37.688,59	47.418,37	52.077,91		
Ministério da Previdência e Assistência Social				60.636,19	65.190,03
VALOR DO ORÇAMENTO DA UNIÃO APLICADO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL	255,18	661,07	1.312,39	1.716,49	2.109,87
▪ PROGRAMAS DESENVOLVIDOS NA ASSISTÊNCIA	255,18	661,07	1.312,39	1.716,49	2.109,87
Educação de Crianças de 0 a 6 anos	15,13	13,72	11,68	10,16	8,63
Proteção ao Trabalhador	55,95	55,64	50,32	48,02	47,82
Assistência	184,10	591,71	1.250,39	1.658,31	2.053,42
▪ SUBPROGRAMAS DESENVOLVIDOS NA ASSISTÊNCIA	255,18	661,07	1.312,39	1.716,49	2.109,87
Educação Pré-escolar	15,12	13,72	11,68	10,16	8,63
Assistência ao Menor	120,43	191,22	317,41	343,70	343,70
Assistência à Velhice	14,38	22,86	26,17	26,31	27,77
Assistência Social Geral	99,23	433,27	945,29	1.302,28	1.717,04
Assistência Comunitária	6,00	-	11,83	34,04	12,71
▪ PROJETOS DESENVOLVIDOS NA ASSISTÊNCIA	255,18	661,07	1.312,39	1.716,49	2.109,87
Assistência Pré-Escolar	15,13	13,72	11,68	10,16	8,63
Prestação de Benefícios ao Servidor Público	55,95	55,64	50,32	48,03	47,81
Apoio ao Cidadão, Família e ao Deficiente	36,50	55,00	58,75	60,64	65,34
Benefícios ao Idoso e a Pessoa Portadora de Deficiência	-	130,00	792,50	1.139,85	1.527,31
Revisão e Auditoria dos Benefícios Concedidos	-	-	-	-	19,40
Apoio a Pessoa Idosa	14,39	22,87	26,17	26,32	27,77
Ações Sociais Comunitárias no Enfrentamento a Pobreza	-	177,04	128,73	153,66	55,93
Apoio a Criança Carente	120,44	191,22	219,28	218,21	220,05
Apoio ao Combate ao Trabalho Infantil Juvenil	-	-	15,29	39,64	81,45
Coordenação e Manutenção da Ação Social	6,00	-	-	5,31	6,57
Manutenção do Serviço Social	1,84	3,84	3,55	4,15	2,61
Desenvolvimento de Ações Sociais e Comunitárias	-	5,15	-	3,97	5,87
Participação da União em Programas de Garantia de Renda Mínima	-	-	-	-	36,71
Outros Programas de Assistência/Despesas Administrativas	4,93	6,59	6,10	6,56	4,41

FONTE: Elaborado com base nos Relatórios de Execução Orçamentária da União

NOTA: Sinal convencional utilizado:

- Sem previsão ou equivalente a 0,00.

(1) Ministério da Previdência Social, que também era responsável pela coordenação das atividades de assistência social. Apenas a partir do ano de 1998 é que o Ministério da Previdência Social passou a ser denominado de Ministério da Previdência e Assistência Social.

TABELA 2 - VALORES APLICADOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL - 2001-2004

(Em milhões R\$)

ORÇAMENTO DA UNIÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL	2001	2002	2003	2004
VALOR TOTAL DO ORÇAMENTO - VALORES PAGOS	599.094,43	579.666,18	656.690,96	846.161,79
VALOR DO ORÇAMENTO DA UNIÃO DESTINADO AO MINISTÉRIO RESPONSÁVEL PELA ASSISTÊNCIA SOCIAL				
Ministério da Previdência e Assistência Social	74.270,25	85.754,73	98.868,00	
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome				⁽¹⁾ 13.170,90
VALOR DO ORÇAMENTO DA UNIÃO APLICADO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL	4.288,53	5.100,44	6.124,14	13.170,90
■ PROGRAMAS DESENVOLVIDOS NA ASSISTÊNCIA	4.288,53	5.100,44	6.124,14	13.170,90
Atenção a Pessoa Portadora de Deficiência	2.351,40	2.855,81	3.405,06	4.678,24
Pagamento de Benefício da Prestação Continuada - BPC	1.349,36	1.743,16	2.243,29	3.300,20
Serv. Proc. Dados, Concessão e Cessação do BPC	2,28	4,03	39,72	21,56
Remuneração Agentes Pagadores BPC	-	10,81	1,91	9,06
Const. Ampliação e Modernização de Centros de Atendimento	0,53	0,45	0,08	11,97
Atendimento pessoa em situação de pobreza e/ou risco pessoal/social	63,57	70,76	69,21	92,83
Pagamento de renda mensal vitalícia por invalidez	935,66	1.026,60	1.050,85	1.242,62
Valorização e Saúde do Idoso	1.240,84	1.559,67	1.904,26	2.855,98
Pagamento do benefício da prestação continuada - BPC	638,41	906,74	1.271,82	2.188,40
Serv. Processamento de dados, concessão e cessação do BPC	3,74	1,54	18,82	8,14
Remuneração agentes pagadores BPC	-	5,86	0,74	5,57
Construção, ampliação e modernização de centros de atendimento	1,19	2,10	0,21	10,72
Atendimento pessoa em situação de pobreza e/ou risco pessoal/social	28,18	30,86	30,40	39,51
Atendimento a pessoa idosa no Abrigo Cristo Redentor-RJ	2,72	3,00	3,00	-
Pagamento de renda mensal vitalícia por idade	566,60	609,57	579,27	603,64
Atenção a Criança	248,70	244,98	222,32	-
Eradicação do Trabalho Infantil	148,71	237,40	449,91	98,90
Gestão da Política de Assistência Social	6,00	5,53	7,39	8,63
Direitos Humanos, Direitos de Todos	-	3,19	47,80	2,29
Combate ao Abuso e Exploração Sexual	4,69	5,75	5,52	27,90
Assistência ao Trabalhador	115,48	136,02	-	-
Enfrentamento à Pobreza	39,75	24,71	3,28	-
Proteção Social a Infância, Adolescência e Juventude	-	-	-	315,51
Atendimento Integral a Família	-	-	-	123,93
Economia Solidária em Desenvolvimento	-	-	-	29,29
Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade	-	-	-	7,67
Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial	-	-	-	1,66
Bolsa Família	-	-	-	4.458,95
Segurança Alimentar	-	-	-	407,40
Outros Programas de Assistência	132,96	27,56	78,60	154,55

FONTE: Elaborado com base nos Relatórios de Execução Orçamentária da União

NOTAS: Devido à alteração na metodologia utilizada na classificação de valores pelos relatórios de execução orçamentária a classificação dos valores do Orçamento da União aplicados na Assistência Social de Programas, Subprogramas e Projetos foi alterada para Programas e Projetos/Atividades.

Sinal convencional utilizado:

- Sem previsão ou equivalente a 0,00.

(1) A redução significativa do montante em relação aos anos anteriores se deve ao fato do desmembramento das áreas de previdência e assistência social em Ministérios distintos. O Ministério da Previdência Social, no orçamento de 2003, ou seja, para o ano de 2004, obteve o montante de R\$ 113.122,28, o que equivale à 13,37% do total do orçamento da União, valor este não constante da tabela.

8.1 Orçamento da União Destinado ao Ministério Responsável pela Implementação das Atividades de Assistência Social

O gráfico 1 demonstra a comparação entre os valores totais dos orçamentos da União e os valores destinados ao Ministério responsável pelo desenvolvimento das atividades de assistência social.

TABELA 3 - PERCENTUAL DO ORÇAMENTO DA UNIÃO DESTINADO AO MINISTÉRIO RESPONSÁVEL PELA IMPLEMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1996-2004

(Em milhões R\$)

ANO	MINISTÉRIO		TOTAL ORÇAMENTO DA UNIÃO	(%)
	Denominação	Valor		
1996	Previdência Social	37.688,59	239.691,88	15,72
1997	Previdência Social	47.418,37	288.734,68	16,42
1998	Previdência Social	52.077,91	391.068,03	13,32
1999	Previdência e Assistência Social	60.636,19	499.984,15	12,13
2000	Previdência e Assistência Social	65.190,03	551.792,43	11,81
2001	Previdência e Assistência Social	74.270,25	599.094,43	12,4
2002	Previdência e Assistência Social	85.754,73	579.666,18	14,79
2003	Previdência e Assistência Social	98.868,00	656.690,96	15,06
2004	Desenvolvimento Social e Combate à Fome	126.293,18	846.161,79	14,93

FONTE: Elaborado com base nos Relatórios de Execução Orçamentária da União

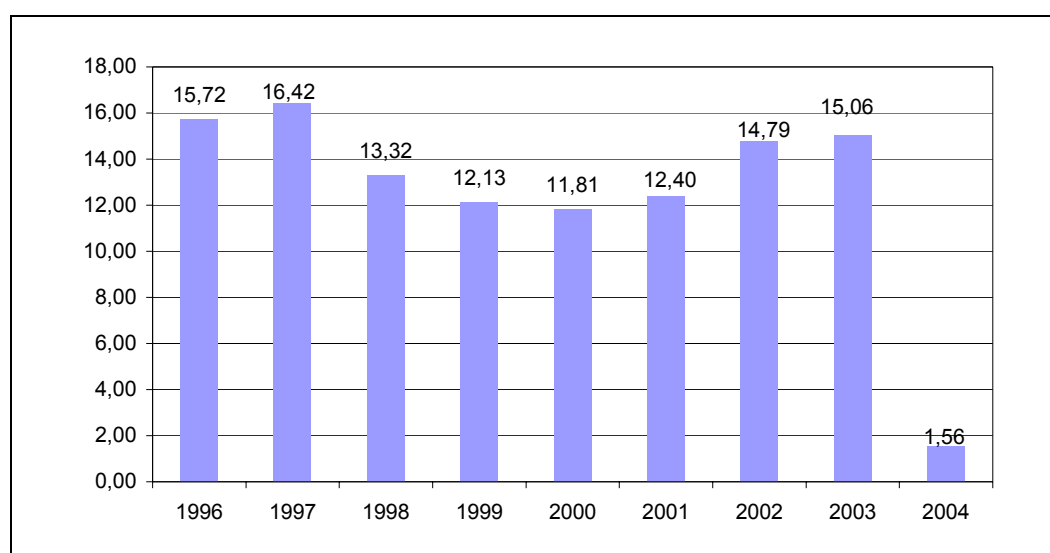


GRÁFICO 1 - PERCENTUAL DO ORÇAMENTO DA UNIÃO DESTINADO AO MINISTÉRIO RESPONSÁVEL PELA IMPLEMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1996-2004

FONTE: A autora

Os percentuais apontados no gráfico 1 foram extraídos da interpretação dos dados dos Relatórios de Execução Orçamentária da União constantes nas tabelas 1 e 2. As percentagens dizem respeito ao montante destinado ao Ministério responsável pela política de assistência social em relação ao valor total do Orçamento da União do respectivo ano.

Entre os anos de 1996 e 1998, o Ministério responsável pela implementação das principais políticas de assistência social era denominado apenas de Ministério da Previdência Social. A partir do Orçamento de 1998, com execução orçamentária em 1999, o referido órgão passa a ser denominado de Ministério da Previdência e Assistência Social.

Em 2003, com a posse do Governo Lula, há uma separação entre as áreas da previdência e assistência social, o que é configurado através da constituição do Ministério da Assistência Social. Nesse período, é também criado o Ministério da Segurança Alimentar, que ficou responsável pelos programas de transferência direta de renda, reunidos no Programa Bolsa Família e pelo Programa Fome Zero.

No início do ano de 2004, com a reforma ministerial, tem-se a junção do Ministério da Assistência Social e Segurança Alimentar num único órgão, denominado de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Pela curta duração dos Ministérios da Assistência Social e Segurança Alimentar, na análise dos montantes aplicados na área da assistência social, manteve-se apenas o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A redução significativa do montante em 2004 em relação aos anos anteriores se deve ao fato do desmembramento das áreas de previdência e assistência social em Ministérios distintos. O Ministério da Previdência Social, no orçamento de 2003, ou seja, para o exercício de 2004, obteve o montante de R\$ 113.122,28, o que equivale à 13,37% do total do orçamento da União, valor este não constante da tabela.

Os valores destinados ao Ministério responsável pela área da assistência social são significativos, sendo sempre superiores a 12% do total do Orçamento da

União, todavia, não refletem os montantes da assistência social, pois até o ano de 2003 o Ministério responsável pela política de assistência social é também responsável pela previdência social. Aliás, os montantes aplicados na assistência social representam uma pequena, mínima parte, dos recursos, motivo este que enseja a elaboração de um gráfico específico, pela impossibilidade técnica de visualização, no gráfico acima, devido à diferença significativa de valores.

8.2 Valores Aplicados na Assistência Social

Como já enfatizado no item anterior, tendo em vista que até o ano de 2003 o Ministério responsável pelas políticas de assistência social era também responsável pela previdência social, existe a necessidade de se verificar os montantes aplicados especificamente na assistência social. A sua insignificância frente ao valor total do Orçamento, que não permite sua visualização no gráfico anterior, reforça esta necessidade.

Ao mesmo tempo, o gráfico 2 permite a correção de possível equívoco na interpretação da redução significativa de valores entre os anos de 2003 e 2004 pela separação das áreas de previdência e assistência social em Ministérios distintos, quais sejam: Ministério da Previdência Social e Ministério da Assistência Social.

TABELA 4 - VALOR DO ORÇAMENTO DA UNIÃO APLICADO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL

(Em milhões R\$)

ANO	TOTAL DO ORÇAMENTO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	(%)
1996	239.691,88	255,18	0,11
1997	288.734,68	661,07	0,23
1998	391.068,03	1.312,39	0,34
1999	499.984,15	1.716,49	0,34
2000	551.792,43	2.109,87	0,38
2001	599.094,43	4.288,53	0,72
2002	579.666,18	5.100,44	0,88
2003	656.690,96	6.124,14	0,93
2004	846.161,79	13.170,90	1,56

FONTE: A autora

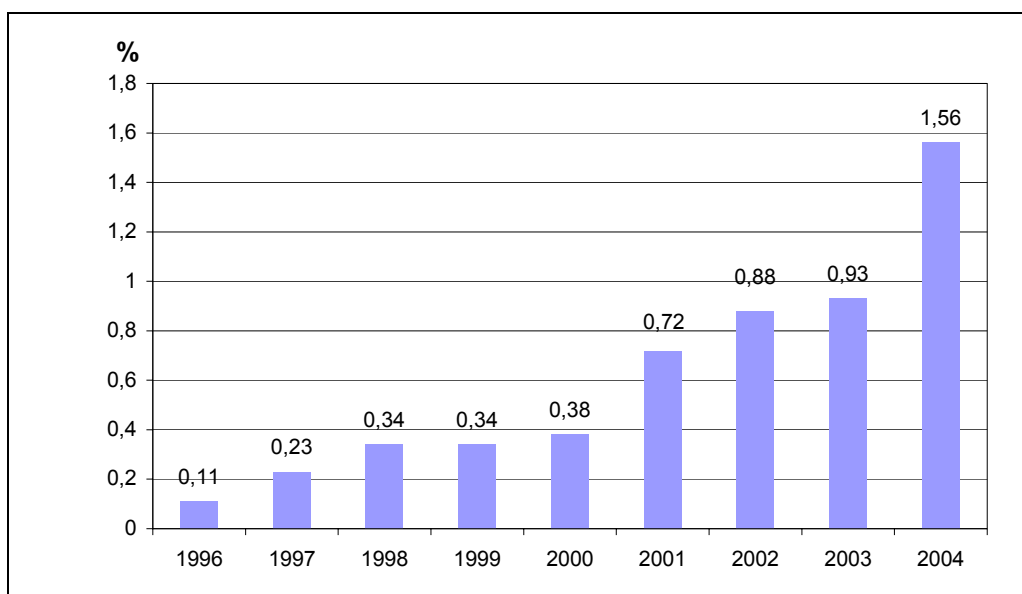


GRÁFICO 2 - VALORES APLICADOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL 1996-2004

FONTE: A autora

No ano de 1996, os valores aplicados em Programas de Assistência Social equivalem a apenas 0,11% do total do Orçamento da União. Já o ano de 2004 traz um montante superior a 13 milhões de reais. Todavia, mesmo representada em milhões, a cifra reflete apenas 1,56% do total do Orçamento da União. A porcentagem, apesar do crescimento gradativo nos diversos anos apresentados, não alcança 2%, o que permite uma análise imparcial do escasso montante aplicado na área da assistência social em um país marcado pela desigualdade social.

8.3 Programas de Assistência Social Desenvolvidos no Período de 1996 a 2000

Devido às significativas alterações de nomenclatura e divisão de dados nos Relatórios de Execução Orçamentária da União a partir do ano de 2000, optou-se por utilizar duas segmentações: a primeira, compreendida entre o período de 1996 a 2000 (Orçamento de 1995 a 2000), em Programas, Subprogramas e Projetos, e a segunda, no período de 2001 a 2004 (Orçamento de 2000 a 2003), em Programas e Projetos/Atividades.

Os Programas de Assistência Social demonstram a primeira classificação, caracterização ou divisão da assistência social, compreendendo Educação de Crianças de 0 a 6 anos, Proteção ao Trabalhador e Assistência em sentido amplo. À primeira vista, a denominação do Programa "Proteção ao Trabalhador" tende a ter uma relação maior com a área da previdência, que exige contribuição. Todavia, os Subprogramas, subdivisão dos Programas, são bastante claros no sentido de serem recursos aplicados na assistência social. Os Subprogramas Assistência Pré-Escolar, Assistência ao Menor, Assistência à Velhice, Assistência Social Geral e Assistência Comunitária, expostos na tabela 1, advindos da interpretação dos Relatórios de Execução Orçamentária da União, totalizam um montante que deve ser compatível à somatória dos Programas, de onde se conclui a necessidade de se abranger a nomenclatura "Proteção ao Trabalhador" como Programa que prevê recursos aplicados na área da assistência social, e não na previdência social.

Sendo assim, a metodologia utilizada para a verificação dos valores aplicados especificamente na assistência social, e sua conseqüente separação em relação aos valores aplicados na previdência social, até o ano de 2000, partiu dos subprogramas desenvolvidos, para então se definir os programas e projetos que abrangiam a área.

Em análise mais depurada aos Projetos da Assistência Social, terceira classificação dos valores destinados à assistência social, chega-se à conclusão de que o Programa Proteção ao Trabalhador diz respeito à Prestação de Benefícios ao Servidor Público, que compreendem atividades de auxílio transporte e alimentação.

Para a interpretação dos dados optou-se por trazer, como referência, o valor total aplicado em assistência social, que equivale a 100%, para então verificar a destinação dos recursos aos três Programas em percentual, facilitando a leitura das prioridades estabelecidas pelo ministério responsável pela assistência social em termos de Programas.

TABELA 5 - VALOR PRECENTUAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DESTINADO AOS PROGRAMAS NO PERÍODO DE 1996-2000

(Em milhões de R\$)

ANO	TOTAL DA ASSISTÊNCIA		PROGRAMAS					
			Educação 0 a 6 anos		Proteção ao Trabalhador		Assistência	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
1996	255,18	100	15,13	5,92	55,95	21,93	184,10	72,15
1997	661,07	100	13,72	2,07	55,64	8,42	591,71	89,51
1998	1.312,39	100	11,68	0,89	50,32	3,83	1.250,39	95,28
1999	1.716,49	100	10,16	0,59	48,02	2,80	1.658,31	96,61
2000	2.109,87	100	8,63	0,41	47,82	2,27	2.053,42	97,32

FONTE: A autora

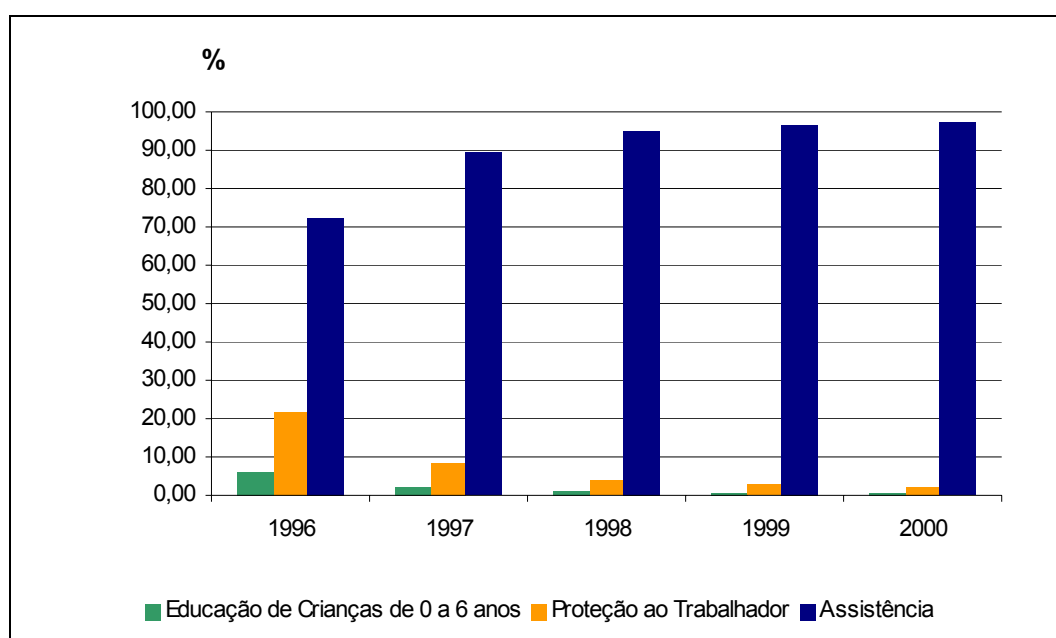


GRÁFICO 3 - PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DESENVOLVIDOS NO PERÍODO DE 1996-2000

FONTE: A autora

Como já afirmado anteriormente, o gráfico 3 traz a destinação percentual de cada Programa de Assistência Social, sendo que a somatória dos três programas constantes em cada ano representa o total dos recursos aplicados na assistência social. O gráfico 3 deixa claro que houve uma redução significativa, no período apontado, dos montantes aplicados no Programa Educação de Crianças de 0 a 6 anos e Proteção ao Trabalhador, e um crescimento dos valores dos Programas de assistência propriamente ditos.

8.4 Subprogramas Desenvolvidos na Assistência Social no Período de 1996-2000

Os Subprogramas representam a segunda classificação dos valores aplicados na assistência social, que são a subdivisão ou caracterização dos Programas: Educação de Crianças de 0 a 6 anos, Proteção ao Trabalhador e Assistência propriamente dita. Como Subprogramas se prevê, no Relatório de Execução Orçamentária da União, a Educação Pré Escolar, Assistência ao Menor, Assistência à Velhice; Assistência Social Geral e Assistência Comunitária.

Dentre os três Programas, o Programa de Educação de Crianças de 0 a 6 anos passa a ser classificado como Subprograma Educação Pré Escolar. Já os Programas de Proteção ao Trabalhador e Assistência não possuem subprogramas específicos, sendo que, pela nomenclatura apresentada, parte-se do pressuposto que o Programa Proteção ao Trabalhador se apresenta através de Subprogramas de Assistência Social Geral e o Programa de Assistência através da Assistência Social Geral, Assistência ao Menor, à Velhice e Comunitária.

Apresenta-se, a seguir, o gráfico 4 que demonstra o montante destinado a cada um dos Subprogramas, em relação ao valor total aplicado na assistência social.

TABELA 6 - SUBPROGRAMAS DESENVOLVIDOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1996-2000

SUBPROGRAMAS	1996		1997		1998		1999		2000	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Educação Pré-escolar	15,12	5,93	13,72	2,08	11,68	0,89	10,16	0,59	8,63	0,41
Assistência ao Menor	120,44	47,19	191,22	28,93	317,41	24,19	343,70	20,02	343,70	16,29
Assistência à Velhice	14,38	5,64	22,86	3,45	26,17	1,99	26,31	1,53	27,78	1,32
Assistência Social Geral	99,24	38,89	433,27	65,54	945,29	72,03	1.302,28	75,87	1.717,04	81,38
Assistência Comunitária	6,00	2,35	-	-	11,84	0,9	34,04	1,99	12,72	0,6
TOTAL	255,18	100	661,07	100	1.312,39	100	1.716,49	100	2.109,87	100

FONTE: A autora

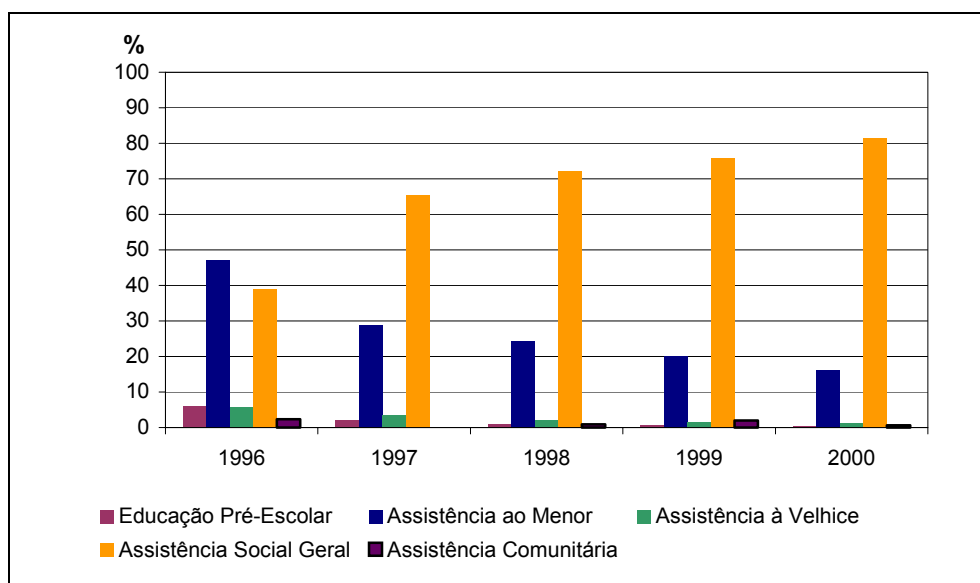


GRÁFICO 4 - SUBPROGRAMAS DESENVOLVIDOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1996-2000

FONTE: A autora

No período de 1996 a 2000, percebe-se que a maioria dos recursos eram destinados à Assistência Social Geral. O Subprograma Educação Pré-Escolar, que representa o Programa de Crianças de 0 a 6 anos, sofreu uma redução ao longo dos anos. Já o Subprograma Assistência Comunitária fica sem previsão orçamentária durante um ano, enquanto que a Assistência Social Geral sofre significativo aumento no período.

8.5 Projetos Desenvolvidos nos Programas de Assistência no período de 1996 a 2000

Os Projetos de Assistência Social representam a terceira classificação dos valores aplicados na área, e podem refletir tanto a subdivisão ou classificação dos Programas como dos Subprogramas de Assistência Social, tendo em vista que a somatória deverá ser a mesma.

Dentre os Projetos encontrados no período de 1996 a 2000 destacam-se a Assistência Pré Escolar; Prestação de Benefícios ao Servidor Público; Apoio ao Cidadão, Família e ao Deficiente; Benefícios aos Idosos e à Pessoa Portadora de Deficiência; Apoio à Pessoa Idosa; Ações Sociais Comunitárias no Enfrentamento à Pobreza; Apoio à Criança Carente; Apoio ao Combate ao Trabalho Inanto

Juvenil; Desenvolvimento de Ações Sociais e Comunitárias; Participação da União em Programas de Garantia de Renda Mínima.

TABELA 7 - PROJETOS DESENVOLVIDOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DE 1996 A 2000

PROJETOS	1996		1997		1998		1999		2000	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Assistência Pré-escolar	15,13	5,93	13,72	2,08	11,68	0,89	10,16	0,59	8,63	0,41
Prestação de Benefícios ao Servidor Público	55,95	21,93	55,64	8,42	50,32	3,83	48,03	2,80	47,81	2,27
Apoio ao Cidadão, Família e ao Deficiente	36,50	14,30	55,00	8,32	58,75	4,48	60,64	3,53	65,34	3,10
Benefícios ao Idoso e a Pessoa com Deficiência	0,0	0	130,00	19,67	792,50	60,39	1.139,85	66,41	1.527,31	72,39
Revisão e Auditoria dos Benefícios Concedidos	-	-	-	-	-	-	-	-	19,40	0,92
Apoio a Pessoa Idosa	14,38	5,64	22,87	3,46	26,17	1,99	26,32	1,53	27,77	1,32
Ações Sociais no Enfrentamento à Pobreza	0,00	0	177,04	26,78	128,73	9,81	153,66	8,95	55,93	2,65
Apoio a Criança Carente	120,43	47,19	191,22	28,93	219,28	16,71	218,21	12,71	220,05	10,43
Apoio ao Combate ao Trabalho Infantil Juvenil	-	0,0	-	-	15,29	1,17	39,64	2,31	81,45	3,86
Desenvolvimento Ações Sociais e Comunitárias	0,00	0,0	5,15	0,78	-	-	3,97	0,23	5,87	0,28
Part. União em Programas de Renda Mínima	-	0,0	-	-	-	-	-	-	36,71	1,74
Coordenação e Manutenção da Ação Social	6,0	2,35	-	-	-	-	5,31	0,32	6,57	0,30
Manutenção do Serviço Social	1,84	0,73	3,84	0,56	3,55	0,27	4,15	0,24	2,61	0,12
Outros Programas de Assistência/Desp. Adm	4,93	1,93	6,59	1,00	6,11	0,47	6,56	0,38	4,41	0,21
Total dos Projetos de Assistência social	255,18	100	661,10	100	1.312,39	100	1.716,49	100	2.109,87	100

FONTE: A autora

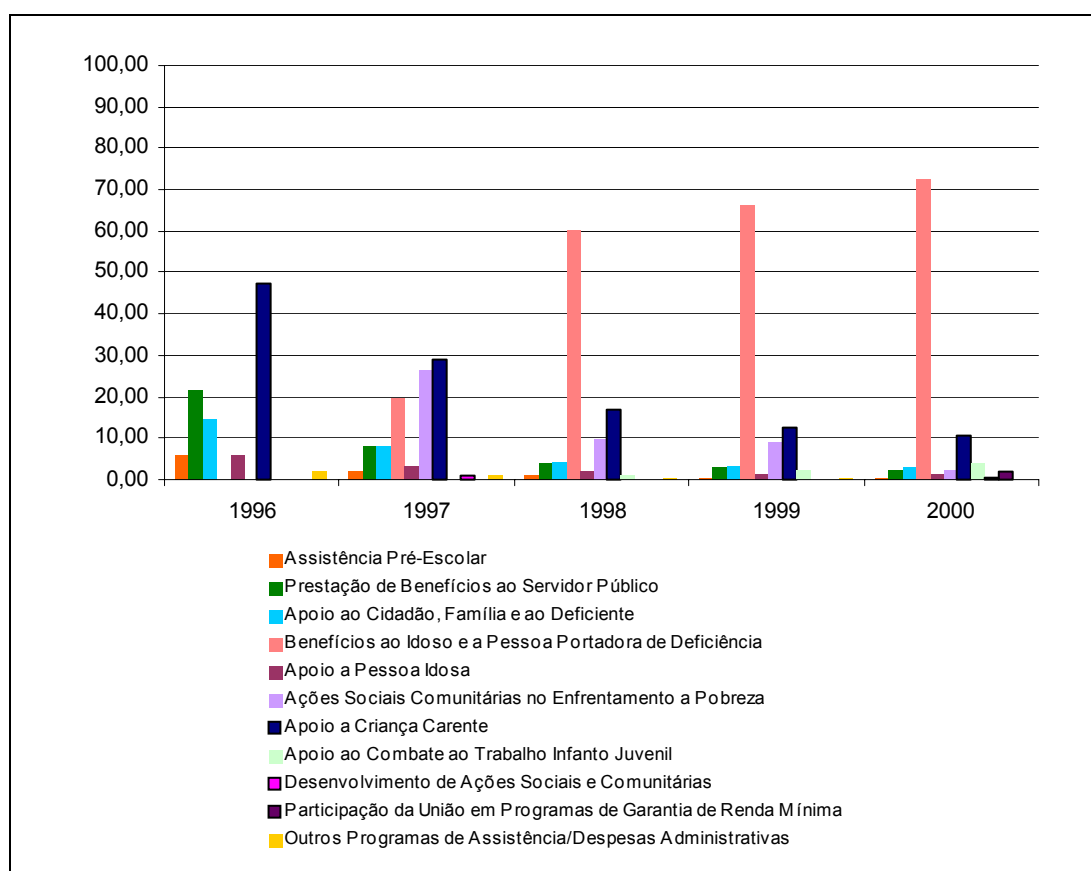


GRÁFICO 5 - PROJETOS DESENVOLVIDOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DE 1996-2000

FONTE: A autora

Percebe-se que, no período de 1996 a 2000, a maior parte dos recursos foi aplicada no Benefício da Prestação Continuada - BPC, também denominado de Benefício ao Idoso e à Pessoa Portadora de Deficiência. Este Benefício foi garantido pela Constituição Federal de 1988, sendo regulamentado na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, Lei n.º 8742/93 e concedido apenas a partir do ano de 1997, estando previsto no Orçamento a partir de 1996, conforme demonstra o gráfico em questão.

O intenso crescimento dos valores do Benefício nos diversos anos demonstra dois fatores significativos, a disseminação do direito perante a população, bem como a redução do critério de idade para idosos, de 70 para 67 anos no ano de 1998, conforme previsão na Lei Orgânica de Assistência Social, e para 65 anos, a partir do Estatuto do Idoso.

Ações Sociais de Enfrentamento à Pobreza são previstas a partir do ano de 1997, ou seja, com previsão no Orçamento do ano de 1996, enquanto que Projetos de Garantia de Renda Mínima são previstos apenas a partir do ano de 2000, ou seja, com previsão orçamentária em 1999.

Os Projetos de Assistência Pré-Escolar refletem o Subprograma Educação Pré Escolar e, conseqüentemente, o Programa de Educação de Crianças de 0 a 6 anos, enquanto que o Programa de Apoio à Criança Carente envolve creches, abrigos, concessão de Bolsa Criança Cidadã, entre outros. Já o Projeto de Apoio ao Combate ao Trabalho Infante-Juvenil começa a ser implementado a partir do ano de 1998.

Os Projetos de Assistência Social vinculados à área administrativa do Ministério, quais sejam, Revisão e Auditoria dos Benefícios concedidos, Coordenação e Manutenção da Ação Social e Manutenção do Serviço Social, presentes na tabela 2, não foram incluídos no gráfico, com o objetivo de enfatizar os demais Projetos de Assistência Social.

8.6 Programas de Assistência Desenvolvidos no Período de 2001 a 2004

Conforme já citado anteriormente, a partir do Orçamento do ano de 2000 tem-se o reordenamento da nomenclatura utilizada não havendo mais a caracterização dos recursos destinados à área da assistência social em apenas 03 (três)

Programas (Educação de Crianças de 0 a 6 anos, Proteção ao Trabalhador e Assistência).

Os principais Programas de Assistência Social que estão previstos no período de 2001 a 2004 são: Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência; Valorização e Saúde do Idoso; Atenção à Criança; Erradicação do Trabalho Infantil; Gestão da Política de Assistência Social; Direitos Humanos, Direitos de Todos; Combate ao Abuso e Exploração Sexual; Assistência ao Trabalhador; Enfrentamento à Pobreza; Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude; Atendimento Integral à Família; Economia Solidária em Desenvolvimento; Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade; Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial.

Tendo em vista que os cinco últimos programas foram constituídos a partir do ano de 2003, com reflexos na execução orçamentária do ano de 2004, optou-se por desenvolver dois gráficos, um do período 2001 a 2003 e outro do ano de 2004.

TABELA 8 - PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA DESENVOLVIDOS NO PERÍODO 2001-2004

PROGRAMAS	2001		2002		2003		2004	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
PROGRAMAS DESENVOLVIDOS NA ASSISTÊNCIA								
Atenção a pessoa com deficiência	2351,40	54,83	2855,81	55,99	3405,06	55,60	4678,24	35,52
Valorização e Saúde do Idoso	1240,84	28,93	1559,67	30,56	1904,26	31,09	2855,98	21,68
Atenção à criança	248,70	5,80	244,98	4,80	222,32	3,63	-	-
Erradicação do trabalho infantil	148,71	3,47	237,40	4,63	449,91	7,35	98,90	0,75
Gestão da política de assistência social	6,00	0,14	5,53	0,11	7,39	0,12	8,63	0,07
Direitos humanos, direitos de todos	-	-	3,19	0,06	47,80	0,78	2,29	0,02
Combate ao abuso e exploração sexual	4,69	0,11	5,75	0,11	5,52	0,09	27,90	0,21
Assistência ao Trabalhador	115,48	2,69	136,02	2,66	-	-	-	-
Enfrentamento à pobreza	39,75	0,93	24,71	0,48	3,28	0,05	-	-
Proteção social a infância, adolescência e juventude	-	-	-	-	-	-	315,51	2,40
Atendimento integral a família	-	-	-	-	-	-	123,93	0,94
Economia solidária em desenvolvimento	-	-	-	-	-	-	29,29	0,22
Proteção social ao adulto em situação de vulnerabilidade	-	-	-	-	-	-	7,67	0,06
Gestão da política de promoção da igualdade racial	-	-	-	-	-	-	1,66	0,01
Bolsa família	-	-	-	-	-	-	4458,95	33,85
Segurança alimentar	-	-	-	-	-	-	407,40	3,1
Outros programas de assistência	132,96	3,10	27,38	0,60	78,60	1,29	154,55	1,17
TOTAL	4.288,53	100,00	5.100,44	100,00	6.124,14	100,00	1.3170,90	100,00

FONTE: A autora

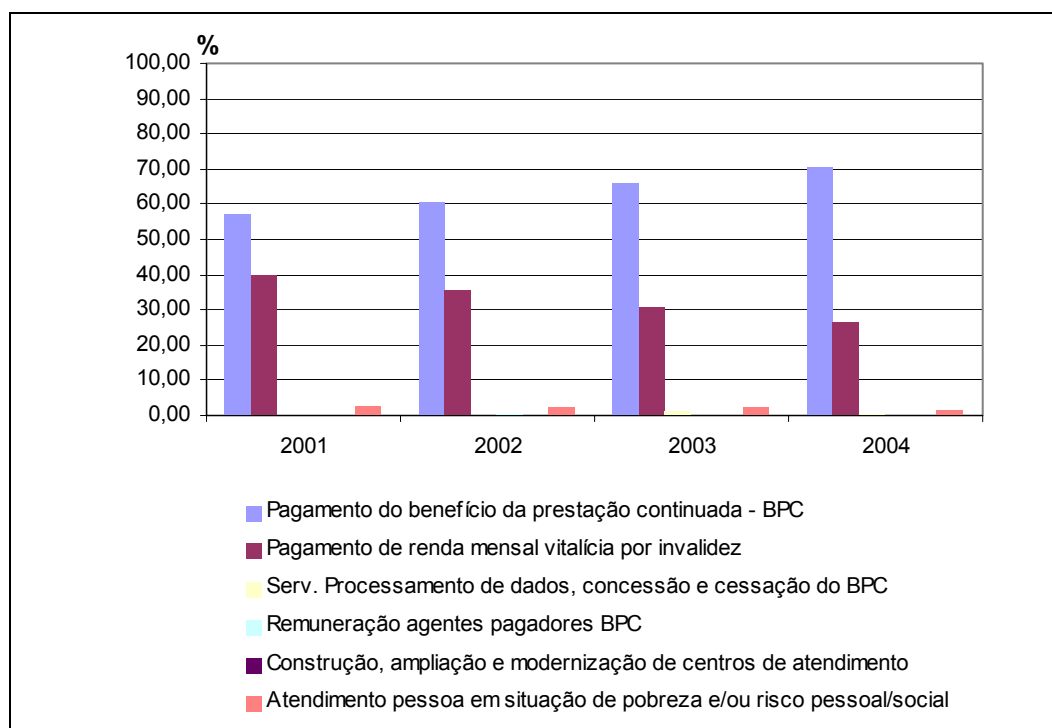


GRÁFICO 6 - PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA DESENVOLVIDOS EM 2004

FONTE: A autora

Os programas de Assistência ao Trabalhador deixam de existir a partir do ano de 2001, ou seja, as atividades de auxílio transporte e alimentação compreendidas como Prestação de Benefícios ao Servidor Público, não são mais entendidas como ações de assistência, migrando para outros Ministérios.

Já o Programa de Enfrentamento à Pobreza não é previsto no ano de 2002, enquanto que o Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos, que consiste na capacitação de técnicos e gestores da assistência social para o trabalho de prevenção à violência e redução de danos às famílias e comunidades, tem previsão a partir do ano de 2001.

No ano de 2004 os Programas Atenção à Criança e Enfrentamento à Pobreza, sob esta denominação, não possuem previsão. Entretanto, no mesmo período tem reflexo orçamentário os Programas Bolsa Família, e Fome Zero, este último denominado como Segurança Alimentar, constituídos no início do ano de 2003.

8.7 Projetos/Atividades do Programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência - Período 2001-2004

O gráfico de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência demonstra que a maioria dos valores são destinados ao pagamento do Benefício da Prestação Continuada – BPC, bem como na Renda Mensal Vitalícia por Invalidez.

TABELA 9 - PROJETOS/ATIVIDADES DE ATENÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA – PERÍODO DE 2001-2004

PROJETOS	2001		2002		2003		2004	
ATENÇÃO A PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA								
Pagamento do benefício da prestação continuada - BPC	1349,36	57,38	1743,16	61,04	2243,29	65,88	3300,20	70,54
Pagamento de renda mensal vitalícia por invalidez	935,66	39,79	1026,60	35,95	1050,85	30,86	1242,62	26,56
Serv. Processamento de dados, concessão e cessação do BPC	2,28	0,1	4,03	0,14	39,72	1,17	21,56	0,46
Remuneração agentes pagadores BPC	0,00	0,00	10,81	0,38	1,91	0,06	9,06	0,19
Construção, ampliação e modernização de centros de atendimento	0,53	0,02	0,45	0,01	0,08	0,00	11,97	0,26
Atendimento pessoa em situação de pobreza e/ou risco pessoal/social	63,57	2,71	70,76	2,48	69,21	2,03	92,83	1,99
TOTAL	2.351,40	100,00	2.855,81	100,00	3.405,06	100,00	4.678,24	100

FONTE: A autora

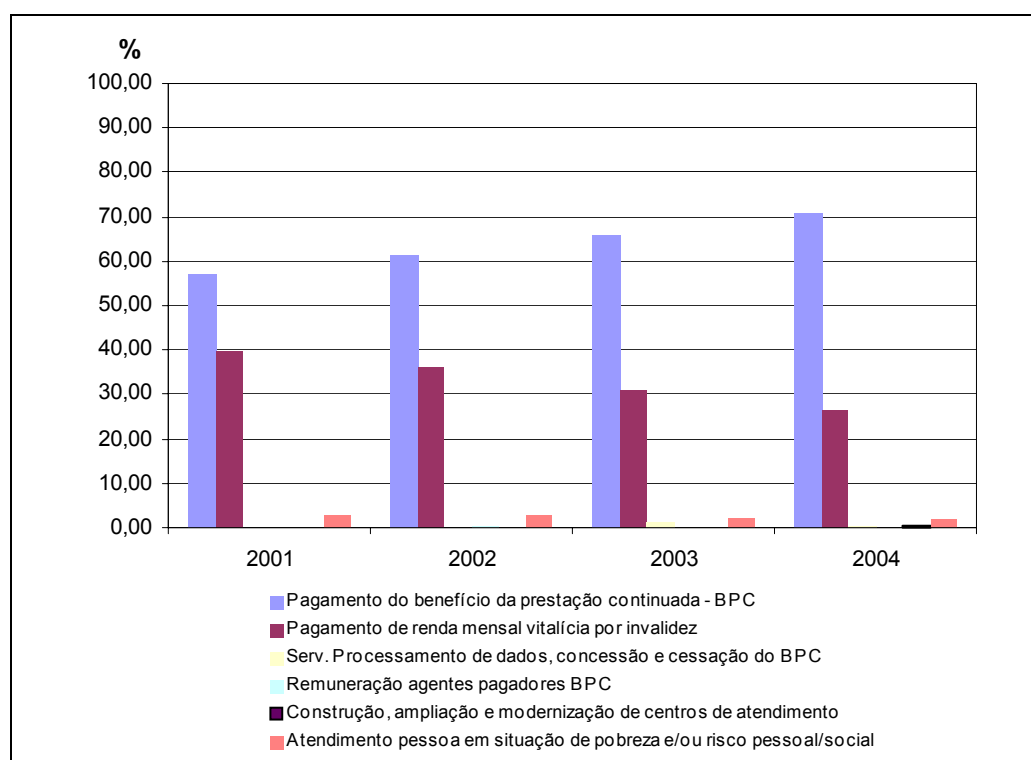


GRÁFICO 7 - PROJETOS/ATIVIDADES DE ATENÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA - PERÍODO 2001-2004

FONTE: A autora

A Renda Mensal Vitalícia por Invalidez foi instituída pela Lei 6179 do ano de 1974, e tratava de amparo, não superior a 60% do valor do salário mínimo, aos inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho, que não exercessem atividade remunerada e não auferissem rendimento, bem como não tivessem meios de prover ao próprio sustento, desde que cumpridos determinados requisitos como filiação, em qualquer época, ao regime da Previdência - INPS por, no mínimo, 12 meses, consecutivos ou não, vindo a perder a qualidade de segurado; exercício de atividade remunerada, por no mínimo 5 anos, consecutivos ou não. Referidas exigências traziam, como consequência, a ausência de amparo à pessoas portadoras de deficiência que não tinham acesso ao trabalho.

Os valores previstos na Renda Mensal Vitalícia por Invalidez se mantém ao longo dos anos pelo fato do benefício ter deixado de existir com a Lei 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que atribui sua extinção devido à regulamentação do Benefício da Prestação Continuada – BPC.

Já os projetos de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência se referem aos Serviços de Ação Continuada – SAC de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência, que consistem em recursos direcionados para entidades que desenvolvem atividades de reabilitação, atendimento domiciliar, atendimento em centros-dia, residência em casas – lar, atendimento em abrigos para pequenos grupos e projetos de manutenção, construção, ampliação e modernização de centros de atendimento à pessoa portadora de deficiência.

8.8 Projetos/Atividades de Valorização e Saúde do Idoso - Período 2001-2004

Assim como ocorre com o gráfico de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência, o gráfico de Valorização e Saúde do Idoso demonstra que a maioria dos valores são destinados ao pagamento do Benefício da Prestação Continuada – BPC, bem como à Renda Mensal Vitalícia por Idade.

TABELA 10 - PROJETO/ATIVIDADES DO PROGRAMA VALORIZAÇÃO E SAÚDE DO IDOSO – PERÍODO 2000-2004

PROGRAMAS	2001		2002		2003		2004	
Valorização e Saúde do Idoso								
Pagamento do Benefício da Prestação Continuada	638,41	51,45	906,74	58,14	1.271,82	66,79	2.188,40	76,61
Pagamento de renda mensal vitalícia por idade	566,6	45,66	609,57	39,08	579,27	30,41	603,64	21,14
Serv. Processamento de dados, concessão e cessação do BPC	3,74	0,3	1,54	0,1	18,82	0,99	8,14	0,29
Remuneração agentes pagadores BPC	-	0	5,86	0,38	0,74	0,04	5,57	0,2
Construção, ampliação e modernização de centros de atendimento	1,19	0,1	2,1	0,13	0,21	0,01	10,72	0,38
Atendimento pessoa em situação de pobreza e/ou risco pessoal/social	28,18	2,27	30,86	1,98	30,4	1,6	39,51	1,38
Atendimento da pessoa idosa no Abrigo Cristo Redentor	2,72	0,22	3	0,19	3	0,16	-	0
TOTAL	1.240,84	100	1.559,67	100	1.904,26	100	2.855,98	100

FONTE: A autora

A Renda Mensal Vitalícia por Idade, foi instituída juntamente com a Renda Mensal Vitalícia por Invalidez pela Lei 6179/74 e tratava de amparo, não superior a 60% do valor do salário mínimo, aos inválidos e maiores de 70 anos de idade, definitivamente incapacitados para o trabalho, que não exercessem atividade remunerada, não auferissem rendimento e não tivessem meios de prover ao próprio sustento, desde que cumpridos determinados requisitos como filiação ao regime da Previdência, em qualquer época, por no mínimo 12 meses, vindo a perder a qualidade de segurado; exercício de atividade remunerada por no mínimo 5 anos, consecutivos ou não; ingresso no regime da Previdência - INPS, após completar 60 anos de idade sem direito aos benefícios regulamentares.

Os valores previstos na Renda Mensal Vitalícia por Idade se mantêm pelo fato do benefício ter deixado de existir com a Lei 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que atribui sua extinção devido à regulamentação do Benefício da Prestação Continuada – BPC.

Por fim, é importante destacar, segundo o Relatório de Execução Orçamentária da União, o montante expressivo destinado ao Abrigo Cristo Redentor, entidade sem fins lucrativos situada no Rio de Janeiro.

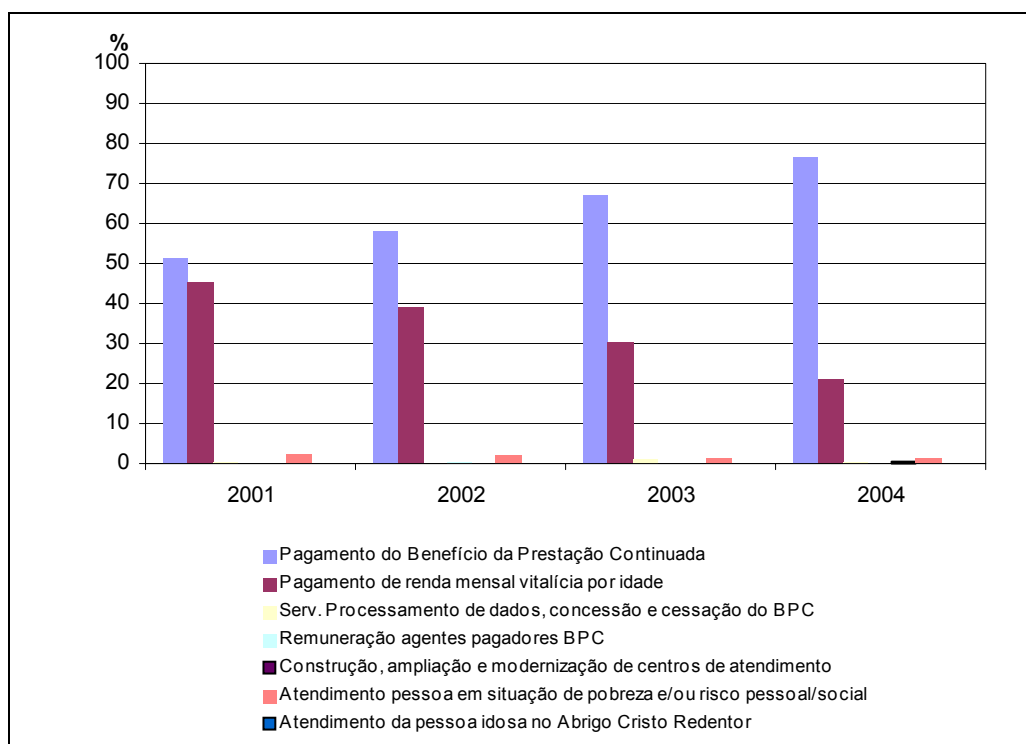


GRÁFICO 8 - PROJETO/ATIVIDADES DO PROGRAMA VALORIZAÇÃO E SAÚDE DO IDOSO - PERÍODO 2000-2004

FONTE: A autora

9 ENTREVISTAS

As entrevistas tiveram por objetivo trazer o posicionamento do Governo Federal, enquanto coordenador da política de assistência social, frente aos diversos desafios enfatizados anteriormente. Para tanto, foram desenvolvidas quatro entrevistas que trouxeram diferentes pontos de vista, quais sejam, Legislativo – Câmara dos Deputados; Legislativo – Senado Federal; Executivo na visão anterior à unificação do Ministério da Assistência Social e Segurança Alimentar em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Executivo – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

As autoridades entrevistadas foram:

- Órgão: Poder Legislativo - Câmara dos Deputados
Nome: Eduardo Barbosa
Função: Deputado Federal; Presidente da Subcomissão de Assistência Social da Comissão de Seguridade Social e Família e Coordenador da Frente Parlamentar de Assistência Social da Câmara dos Deputados.
- Órgão: Poder Legislativo – Senado Federal
Nome: Lúcia Vânia Abrão Costa
Função: Senadora; Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado.
- Órgão: Poder Executivo - Ministério da Segurança Alimentar
Nome: José Graziano
Função: ex- Ministro.
- Órgão: Poder Executivo - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Nome: Márcia Helena Carvalho Lopes
Função: Secretária Nacional da Assistência Social.

Para promover um melhor entendimento dos resultados, optou-se por reunir os quatro enfoques de acordo com as questões levantadas.

9.1 Conjuntura da Assistência Social

Questão: Como descreve a conjuntura da Assistência Social no país e o posicionamento do Governo Federal?

Eduardo Barbosa – Deputado Federal e Presidente da Subcomissão de Assistência Social da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e Coordenador da Frente Parlamentar de Assistência Social da Câmara dos Deputados

A área da assistência social não é considerada, não é nem vista. Existe uma dificuldade de incorporação do conceito de política social desde que a Lei de Assistência Social foi aprovada. Alcançou-se na Constituição o grande avanço de colocá-la enquanto política pública no tripé da seguridade, inclusive com a visão de integração de previdência e saúde, onde é indispensável essa articulação de apoios e políticas públicas para o homem, para que ele tenha a condição necessária para a sua vida digna. Todavia, a previdência e a saúde vêm se organizando a cada dia, diferentemente da assistência social. A assistência é a prima pobre da seguridade social, não só em relação ao orçamento, mas no seu entendimento, ou seja, para quê veio, para o que existe, qual a sua função, qual o seu papel.

Existe sempre um conflito entre a discussão de desenvolvimento social e a assistência social, onde se tem uma linha cada vez mais crescente de governos, não só brasileiro, mas de governos no mundo inteiro, com a assertiva de que apenas se alcança e conquista o desenvolvimento social através dos avanços econômicos. Com isso a discussão da assistência social fica extremamente a reboque, porque o enfoque do resgate social se dá através do crescimento econômico.

Em todas as políticas existentes, por todos os governos, coloca-se a assistência social ainda como um resquício de uma necessidade do governo possuir alguns programas para amparar, numa visão ainda muito clientelista. Isso foi manifestado, por exemplo, no governo brasileiro, inclusive com paralelismo de

ações. Esse sempre vai ser um desafio para qualquer governo, no sentido em que se tem restrição orçamentária de recursos. Não se pode ter a ilusão de que irá se conseguir universalizar a assistência da noite para o dia. Nenhum governo quis enfrentar a questão da definição clara de comprometimento de percentuais orçamentários nas três esferas de governo para a política alavancar. Alcançou-se avanços na educação com a universalização da educação fundamental, que hoje é real. Pode-se questionar a qualidade do ensino fundamental, mas o país está muito próximo da universalização. Isto aconteceu porque se criou uma base, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, inclusive com os gestores públicos tendo que responder junto aos tribunais pela aplicação real desse recurso naquela política pública. Na saúde aconteceu da mesma forma, os Municípios e Estados são obrigados a aplicar recursos e, sendo a saúde destinada a toda a população, o poder de pressão é maior, através da mídia, da imprensa, e do próprio usuário. Já na assistência o usuário não tem voz. Ele não tem capacidade de pressão, não tem o poder de alcançar a mídia, e muitas vezes até desconhece os seus próprios direitos. É tão excluído que "passa na porta e acha que não tem direito a entrar".

A dificuldade de se alcançar uma política clara, organizada que se desenvolva na área da assistência social foi agravada com a falta de definição de parcelas do orçamento a serem aplicadas nessa política. Se esta questão tivesse sido enfrentada logo de imediato talvez se tivesse, não a universalização, porque existe um contingente de população muito grande que precisa de ações, mas um planejamento, com estágios diferenciados dessa política em regiões diferentes do Brasil, em função de sua diversidade, com a definição clara de partilhas dos recursos federais.

No Governo Fernando Henrique Cardoso houve uma sinalização clara para a construção de um novo modelo na área da assistência, com a extinção da Legião Brasileira de Assistência – LBA, que era ligada à primeira dama, criando-se a

Secretaria Nacional de Assistência Social. Pela primeira vez criou-se um órgão com o nome da política pública, mas paralelamente criou-se o Programa Comunidade Solidária, que também era vinculado à primeira dama e vinculado à Presidência. Isso confundiu muito o processo de organização. Por mais que o governo tenha utilizado a constituição do Programa Comunidade Solidária como uma estratégia, porque, logicamente, o peso da mulher do Presidente gerava a facilidade de se articular com vários Ministérios, ao mesmo tempo, a Secretaria Nacional de Assistência Social teve que lutar para ter seu espaço, sendo que era o órgão que deveria ser o grande articulador desta discussão internamente. Neste período, que sucedeu à Lei Orgânica da Assistência Social, houve avanços no sentido de se estar buscando o que a lei determinava, que era uma organização nas três esferas de governo e os instrumentos necessários para poder aplicar a lei, como conselhos, fundos, a discussão sobre financiamentos, descentralização, planos. No entanto, ao mesmo tempo em isso ocorreu numa velocidade interessante, aconteceu muito mais em função da necessidade de se preparar esta estrutura para o recebimento de recursos. A assistência social se organizou, mas nunca se preocupou em profissionalizá-la. Assim como a saúde e a educação se fazem com profissionais das áreas, e se consegue desenvolver e aprimorar conceitos, estratégias, programas e planos, a assistência social ainda fica nas mãos de pessoas de boa vontade, que são valores que não se pode descartar de uma sociedade, mas eles, em si, não conseguem dar o salto de qualidade que se faz necessário.

A organização da descentralização ocorreu, mas com a finalidade única de repasse de recursos, porque era obrigado a se ter o repasse de recursos federais para Municípios e Estados. Como forma de partilha destes recursos, na última década se utilizou o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, o que, pela primeira vez, foi positivo, porque era um indicador concreto. Entretanto, pela carência de recursos, teve-se que escolher entre uma lista de Municípios pobres, os mais pobres entre eles. Com isso se mascarou outras questões, como as

metrópoles que têm locais, guetos, que às vezes tem um Índice de Desenvolvimento Humano - IDH muito pior do aquele outro Município com um índice menor. Isso pode ser verificado quando se tem uma favela, como acontece em São Paulo, com 100.000 pessoas. O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é um indicador que não se deve perder, mas não se pode estar desprezando organizações, ou situações da sociedade que mascaram esse índice. Ao mesmo tempo, existe um questionamento no sentido de se possuir, ou não, legitimidade para escolher qual homem irá se atender.

Ao mesmo tempo, verifica-se que os conselhos são constituídos de forma paritária, o que acontece em outras políticas públicas, mas por ausência de clareza do papel da política, de definição exata de programas ou do que alcançar, verifica-se conselhos extremamente frágeis, onde a sociedade civil sempre desconfia do governo e vice-versa. Não se utilizou destes conselhos como instrumento real de debate e discussão de prioridades, fazendo com que se tornassem deliberativos ou apontassem para o governo ações que deveriam ser priorizadas, ou seja, não exerceram de fato nem em caráter deliberativo, nem sequer consultivo de prioridades. Tanto é que nesse período foram criados vários conselhos paralelos, como o Conselho do Combate à Fome, o Conselho da Comunidade Solidária, e o próprio Conselho Nacional de Assistência Social.

Esse paralelismo interferiu na consolidação da assistência. O novo governo, o Governo Lula, ao mesmo tempo que sinalizou com uma ação efetiva na criação do Ministério da Assistência Social, aumentando o status da Secretaria para Ministério, para surpresa, paralelamente, criou um programa de combate à fome, o Fome Zero. Através de um Conselho do Combate à Fome cria-se um paralelismo, trazendo para esse Conselho as transferências de renda mínima de programas, através do Programa Bolsa Família, vinculado ao Ministério da Segurança Alimentar. O Programa Bolsa Família, além de ser um programa de distribuição de renda, o que é importante é o ponto de partida de organização

deste público-alvo, porque se identifica as famílias, pelo menos aquelas que estão em estado de pobreza e que o governo definiu como prioridade, e a partir desse atrativo, do benefício, se constitui estratégias e ações voltadas a atender vulnerabilidades destas famílias. Entretanto, novamente se viu uma atitude pulverizada, resultando num ano com muitas críticas, com muitas queixas. Cria-se um novo Ministério, retirando o nome Assistência Social, denominando de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o que não fortalece a política de assistência social. O Ministério de Educação é de Educação e não Ministério de Educação e Alfabetização, não é um Ministério de Educação e de Ensino Fundamental, Ensino Médio. A educação canaliza tudo, concentra tudo. O mesmo se pode dizer da saúde, não se fala Ministério da Saúde e Atenção Materno Infantil, a saúde está acima disso.

Os governos não conseguem assumir a assistência social como uma política necessária, voltada para uma população vulnerável onde se precisa de várias estratégias de combate à fome; de apoio ao idoso; ao portador de deficiência; à criança; aos imigrantes; a todos os grupos vulneráveis; centrado no fato de que essas pessoas precisam da assistência social, que é uma primeira política de inserção. É a porta de entrada deste segmento da população que não conseguiu ainda ser inserida por outras políticas públicas, às vezes mais sofisticadas. Essas políticas, aqui denominadas como mais sofisticadas, exigem dessas pessoas algum tipo de informação, de inclusão, de acessibilidade, enquanto a assistência social é a política que se organiza "para ir ao encontro de" e não fica esperando que as pessoas venham até ela.

É importante ressaltar que todos os países precisam da política de assistência social, porque é um fator humano existindo em qualquer lugar do mundo. O que muda são as vulnerabilidades. Mesmo que a pessoa opte por morar na rua, deve-se ter uma estrutura de apoio. As vulnerabilidades mudam: AIDS, droga, guerra, violência doméstica. Elas existem em todos os países, até nos mais

avançados. No Brasil a situação é mais grave, porque se atinge um contingente maior de pessoas, com problemas sociais muito mais sérios. Então se tem muita pressa e muita angústia, pelo número e pela superposição de problemas.

Lucia Vânia – Senadora e Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado

Nesses 10 anos houve uma mudança profunda na área social, retirou-se a política de assistência social do favor, da caridade, para torná-la uma política pública. A intenção era que essas políticas não fossem políticas tutelares, pois a tendência até então era tutelar, e não fossem políticas segmentadas, políticas que não tivessem o caráter universal. Em função do orçamento elas acabaram sendo focalizadas com várias discussões, como que índice utilizar, que cadastro obter.

A grande parte dos projetos do governo ainda são projetos fragmentados, focalizados em função do orçamento. A questão do superávit fez com que esse orçamento fosse contingenciado, o que dificulta promover, pelo menos gradualmente, essa expansão. Convive-se com essa situação há mais de 10 anos.

O governo tinha um índice, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que foi aceito, uma vez que conseguia focalizar pelo menos aqueles Municípios, aquelas cidades menores, onde a pobreza realmente era crônica, um círculo vicioso, onde o prefeito recebia aquele baixo recurso que mal mantinha a máquina. Os programas sociais, de investimento geral, eram programas praticamente inexistentes, sendo que com a focalização do índice, tomando por base o Índice de Desenvolvimento Humano, se pôde fazer uma ampliação maior. Não há uma integração ainda correta de todos os índices para se fazer como a saúde vem fazendo. O processo de descentralização da área de saúde teve mais força do que na área de assistência social, mesmo porque a assistência social, nos Municípios, em geral é executada pelas primeiras damas que, muitas vezes, não têm essa visão, permanecendo a assistência social com a característica de tutela, de condicionamento.

O projeto que mais chegou próximo desta universalização, da capacidade de atingir um todo de forma massiva, foi o Projeto Alvorada, implantado no governo passado, mas que não deitou raízes em função de que foi implantado já no final do governo, e demandava políticas que fossem integradas, numa ação multi-setorial no Município. O Projeto Alvorada teve a característica de integrar as políticas e todos os programas na área de educação, esporte, saúde, cultura, fazendo com que se expandissem para a cidade quase como um todo. Essa situação foi interrompida pelo atual governo que possui uma visão que ainda não está muito clara, onde se perdeu alguns pressupostos básicos da Lei Orgânica da Assistência Social.

Desses pressupostos, o mais importante é a descentralização. O governo atual tenta centralizar. As prefeituras estão à margem das decisões, os projetos começam a ser implementados de cima para baixo. Existe um viés partidário, um aparelhamento em função do Partido dos Trabalhadores não ter a maior parte das prefeituras. Isso faz com que se constitua uma estrutura paralela, o que gera ineficiência.

A proposta da Lei Orgânica da Assistência Social é que o orçamento da área seja um orçamento muito mais amplo, não tão focalizado como é, mas que atenda a todas as pessoas que tinham realmente um nível específico de renda. Ainda não se conseguiu atingir, por exemplo, a contrapartida de Estados e Municípios, conforme determinado pela Lei Orgânica da Assistência Social.

Ainda se tem a visão de que a política de assistência social é para pobre e, como tal, pode-se fazê-la também de forma pobre. É muito comum na área social se pensar que primeiro o pobre precisa comer e ter seus filhos na escola, para depois, gradualmente, inseri-lo na sociedade do conhecimento, na tecnologia. Ainda não é discutida a promoção dessa inclusão de forma integral, com acesso à cultura, aos bens de comunicação, à informação. A pretensão é fazê-la na Comissão de Assuntos Sociais do Senado.

José Graziano – ex-Ministro da Segurança Alimentar

No início do Governo Lula, o diagnóstico da equipe de transição, da qual fez parte, era de que a criação da Secretaria Especial da Assistência Social tinha pulverizado muitas ações, não conseguindo atingir a centralidade que deveria, ficando, por exemplo, com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e com todas as transferências de fundo a fundo, quando, na realidade, tinha a pretensão de implantar os programas de transferência de renda direta. Toda legislação, através da Lei Orgânica da Assistência Social, dizia que toda a transferência deveria acontecer fundo a fundo, com o prefeito gerindo este fundo. Isso passava por um problema muito grande de manipulação desses recursos, na maior parte das prefeituras, sem prestação de contas das contrapartidas. No caso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, isso se verificava claramente. A prefeitura não mandava o relatório, o que gerava o não recebimento do repasse, que era cortado pelo governo. Esta situação ficava ruim para o governo, pois era o responsável pelo corte do repasse, sendo que ninguém afirmava que o prefeito não havia prestado contas.

O diagnóstico inicial era não deixar as políticas de transferência de renda direta dentro do escopo da assistência, e voltar, de alguma maneira a assistência, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, para dentro do sistema previdenciário. Essa era a visão da coordenação técnica. Todavia, por pressões políticas, a Secretaria de Assistência foi transformada em Ministério, mas permaneceu a dúvida de onde ficaria o Programa Fome Zero, que coordenaria os programas de transferência de renda direta. O Programa Fome Zero era mais do que um programa de assistência, tendo uma série de políticas que não podem ser reduzidas à assistência como a agricultura familiar, reforma agrária, educação alimentar, a alfabetização, construção de cisternas, ou seja, não podendo ser confundido com programa de transferência de recursos, nem com programas de benefício continuado. Entrou-se, então, na discussão da unificação dos programas

de transferência de renda direta, ou seja, dos benefícios que eram distribuídos pelo Governo Federal diretamente às pessoas, não se confundindo com os demais programas que se utilizavam da estrutura da assistência, com repasse de fundo a fundo. Na realidade a questão era a dúvida da eficácia, eficiência, da rede vinculada à assistência, através de conselhos, sobre a qual não se tem, até hoje, um diagnóstico que dê ao governo instrumentos para decisão. Chegava-se em determinada cidade e as pessoas não sabiam informar como funcionava o Conselho de Assistência. Existiam dados de envio de equipamentos para o Município e os mesmos se encontravam em outros locais como em determinada associação beneficente, situação esta que foi rotineira. Ficou então definido que o Ministério da Assistência não ficaria com os programas de transferência de renda direta, entretanto, houve uma separação entre os benefícios continuados, destinados a portadores de deficiência, pessoas acidentadas, e programas a título de combate à pobreza, que estariam no âmbito da pobreza extrema, que não estariam no âmbito do Fome Zero, e sim na assistência.

Através da unificação, referindo-se à unificação do Ministério da Assistência e Ministério da Segurança Alimentar no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ficou claro de que o Programa Bolsa Família, que representava os programas de transferência de renda direta, não poderia ficar em nenhum dos Ministérios já então criados, sob pena de se dizer que "um filho era mais bonito do que os outros".

José Graziano apresentou um documento contrário à unificação ao Presidente dizendo que concordava plenamente com a necessidade de uma mudança, principalmente no Bolsa Família. Não se justificava uma estrutura ministerial para ficar só com as transferências de benefício continuado, e que, dado que havia toda uma modernização da Dataprev, toda a estrutura arrecadatória implantada pela previdência, o melhor seria colocar o benefício na própria previdência. Também acreditava que o Programa de Erradicação do Trabalho

Infantil – PETI deveria estar no Ministério do Trabalho, que possui os instrumentos legais para promover a devida fiscalização. Segundo Graziano, é cedo para fazer uma avaliação, mas o que se tem observado até agora é a dificuldade operacional de unir três diferentes estruturas (Fome Zero, programas de transferência de renda direta - Bolsa Família, e assistência – benefícios continuados), onde cada uma já tinha organizado o seu conjunto de pessoas, forma de conduta, forma de trabalho, enfim, uma cultura. Os choques até agora têm paralisado a ação. Até mesmo algumas conquistas efetivadas estão se perdendo. Dois exemplos mais graves se referem às contrapartidas e à perda dos Comitês Gestores.

As contrapartidas são fundamentais nos programas de transferência de renda. O que retira a família da situação de pobreza é colocar o filho na escola, é a mãe fazer o acompanhamento nutricional, dando atenção à saúde. No entanto, não existe estrutura para fazer esse acompanhamento. Muitas pessoas entram para o programa não precisando prestar nada, o que é um mau ingresso, é como contratar uma pessoa para trabalhar e não cobrar horário. O segundo exemplo é a perda dos Comitês Gestores. O Programa Fome Zero implantou no ano 2000, em 182 Municípios, Comitês Gestores locais. Esses comitês eram eleitos por pessoas em assembléias, diferentemente dos outros conselhos, tendo uma representação muito acima do que a nomeação pelos prefeitos. Isso mudou a cara dos programas. Alcançou-se progressos incríveis em pouco tempo graças a essa mobilização popular, através dos comitês. Até agora, vários meses após a criação do Ministério, não se conseguiu dar uma nova cara aos comitês. Eles não foram extintos, vão ser transformados no que se denomina de Comitê Fome Zero, cuidando não só da alimentação, mas da saúde, das contrapartidas, que era o esperado.

Márcia Lopes – Secretária Nacional da Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Há um reconhecimento de que a Lei Orgânica de Assistência Social representa um absoluto avanço na área de assistência social. Antes da Lei

Orgânica da Assistência Social, apesar de já existir entidades, grupos, governos, até posições importantes de resultados de pesquisas e de avanço na concepção da assistência, já não como uma atividade assistencialista, clientelista, historicamente subalterna, foi a Constituição que demarcou o campo da assistência social como política pública, integrando a seguridade social.

Quando a lei coloca a assistência como uma política de proteção social a todos que dela necessitarem, traz como característica a abrangência, o que exige até hoje um detalhamento, uma regulamentação. Quando se coloca no conceito de assistência social a garantia dos mínimos sociais, esta abrangência se torna ainda maior, porque se relativiza o mínimo. Entretanto, isso também é uma discussão que se faz ainda hoje, da própria Constituição em relação ao salário mínimo, pois o salário mínimo também deveria ser suficiente para atender as necessidades fundamentais das pessoas e das famílias, sendo necessário relativizar a questão.

Já se avançou em termos de um detalhamento maior em relação às características das ações, serviços e programas de assistência social. Hoje, pela Norma Operacional Básica, pelos Planos Municipais e Estaduais, pelas deliberações das Conferências, já se tem a visão do que são programas, projetos, serviços na área de assistência social, o que é a rede de assistência social, seja ela pública ou privada, filantrópica, comunitária. Já existe uma formulação de um conceito de garantias sociais em relação aos mínimos. Quando se fala em acolhida, em renda, em participação na sociedade, na garantia de ampliação do acesso aos serviços, do ponto de vista da estrutura, da concepção teórica, da norma jurídica, da Lei Orgânica, da Norma Operacional Básica, isso já está muito mais formulado.

Do ponto de vista do Órgão Gestor Federal, a grande crítica, e nesses 10 anos isso se alterou muito pouco, é na própria definição clara e nas atribuições do Governo Federal, dos Governos Estaduais e dos Governos Municipais. Não se entende que o Governo Federal estabelece e opera uma Política Nacional quando

implanta programas. Foram medidas tomadas por uma série de razões, como pela escassez de recursos financeiros para a universalização dos serviços, pela concepção do papel do Estado Brasileiro. Mesmo a União tem dificuldade em se fazer presente sem a existência de determinados programas, por uma cultura política de demonstrar que o Estado, a União, está presente nos Estados e Municípios financiando ações, supervisionando, orientando, monitorando, acompanhando. A materialidade da política aparece quando existe um programa determinado. Do ponto de vista dessa nova forma de conceber a política de assistência, isso é equivocado e sempre mereceu uma grande crítica. Não é o Governo Federal que deve definir as ações aos Municípios, inclusive a definição dos mínimos e do sistema de garantia. O Governo Federal deve estar voltado para a gestão dos Municípios e Estados, para o estabelecimento das diretrizes em relação às definições das Conferências, porque a Conferência Nacional de Assistência Social é o grande fórum que delibera as prioridades desta política, aprovação e elaboração do Plano Nacional de Assistência Social, que até hoje não existe, porque não foi aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Um dos grandes dramas quando se assumiu a Secretaria foi exatamente mapear tudo o que havia, ou seja, verificar como os programas e as atividades que estavam sendo desenvolvidos. Para surpresa sempre se imaginava que na esfera central os processos estavam muito mais organizados e sistematizados, mas o diagnóstico não era este, era o caos. Não há, atualmente, um sistema informatizado, um sistema de controle, de monitoramento, planilhas, indicadores. Na assistência, quando foi implantada a proposta do sistema descentralizado, se indicava a exigência de alteração no controle, na gestão, no planejamento das ações da assistência social pelo Brasil. Existem atividades, ações, serviços nos 5561 Municípios brasileiros, ou seja, uma diversidade imensa considerando os Municípios de pequeno, médio e grande porte, alguns com estruturas boas, outros com nenhuma estrutura. Não é por acaso que o governo sempre sofria muitas críticas com relação aos atrasos dos

repasse, à forma ainda conveniente dos programas, uma relação muito vertical do Governo Federal em relação aos Municípios. A falta de autonomia dos Municípios em estabelecer as suas metas, as suas necessidades, tendo que se enquadrar nas diretrizes do Governo Federal sem essa visão mais ampla, aberta, descentralizada como preceitua a lei.

Na última Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2003, foi estabelecido como prioridade o Sistema Único de Assistência Social. Todas as ações, decisões, já estão sendo desenvolvidas nesta perspectiva, que significa cumprir a lei naquilo que se refere às competências do Governo Federal, Estaduais e Municipais. O Sistema Único, na realidade, é a operacionalização da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, que já estabelece o sistema descentralizado e participativo. O que se pretende agora é organizar esse sistema. Não compete ao Governo Federal a execução de programas, ou seja, a prestação direta de serviços, mas compete o financiamento das ações, a definição clara das diretrizes, das prioridades na área da assistência social. Cumprir o princípio da descentralização.

Na estrutura de gestão houve avanços. Hoje praticamente todos os Municípios têm conselhos. Está na hora de aprimorá-los, e de fato, qualificá-los. Já existem fundos regulamentados, conselhos, conferências, fóruns, instâncias chamadas de pactuação e de deliberação, bem como os planos, porque cada Município tem que ter o Plano Municipal de Assistência Social, ou seja, uma grande rede de serviços. A rede é o conjunto de serviços de assistência social do Município. A rede só existe se de fato houver uma articulação, integração. Existem Municípios que têm 50 serviços na área de assistência social, tem casa abrigo, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE, asilo, centro de atendimento à família, república para idosos, projeto de população de rua, grupos de mulheres de geração de renda. Isso tudo é uma rede de serviços de assistência social, que a prefeitura realiza ou financia integralmente, ou a sociedade civil desenvolve em convênio com o poder público.

Esta rede está ainda muito solta, desarticulada, com duplicidade de serviços, paralelismo de ações, o que gera a falta de racionalização do serviço. Um centro de convivência não precisa atender apenas idosos, deve ser potencializado, podendo atender jovens. O Estado, nas três esferas, não tem recursos para atender integralmente todas as pessoas da forma como convencionalmente se faz. É comum haver a apropriação de determinados equipamentos e sua sub utilização. Existe uma rede enorme de serviços na cidade, de assistência ou de equipamentos escolares, esportivos, que precisam ser potencializados.

É necessário abrir o debate entre prefeitura e comunidade, qualificar as relações do Município. Os problemas existem, as demandas são imensas, há potencial, há grupos nas cidades, os vários segmentos estão cobrando do Estado, com razão. Na maioria dos Municípios brasileiros, 70% da sua população, em princípio, são usuários da assistência social, que tem uma renda familiar de até três salários mínimos. O primeiro grande desafio é a cobertura dos serviços.

O Estado demorou muito, o que se investe na área ainda é um montante muito aquém da necessidade, seja este investimento do Governo Federal, Estadual ou Municipal. Muitos recursos ainda são desperdiçados, onde as mesmas pessoas, os mesmos grupos, estão desenvolvendo atividades similares. Existe dificuldade em se trabalhar em equipe. Todo esse contexto vai ser objeto de debate, de reflexão, de posicionamento, de adesão dos Municípios. Ao mesmo tempo, cada Ministério acaba tendo uma participação, uma diretriz, uma indicação, um sistema, um método, e no Município as pessoas, os gestores, as instituições, acabam trabalhando cada um por si, com regras ou formas de trabalho diferenciadas, às vezes com paralelismo. Isso também é um grande desafio.

No caso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, existem na Secretaria muitos programas, o que também é um outro dilema. Ao longo dos anos criou-se programas e projetos, alguns dos quais de ação continuada e outros não. Este também está sendo um compromisso de gestão, de transformar

todas as ações do Ministério em ações continuadas, para que, de fato não sejam projetos que tenham começo, meio e fim, mas que tenham continuidade. A postura é constituir políticas, não mais programas. A condição de dar autonomia, inclusive, para os Estados e Municípios poderem adequar as diretrizes nacionais às suas realidades. Esse é um exercício que se tem que aprimorar muito. A assistência social deixou de ser uma atividade pontual, espontânea, para ser a oferta de um serviço de necessidade de uma determinada camada da população, e a longo prazo. Quando se pensa na escola ou numa unidade básica de saúde o equipamento e o serviço estão lá para atender públicos diferentes em momentos diferentes. Talvez a pessoa não use nunca aquele serviço básico, mas ele tem que existir na rede para atender as pessoas quando houver a necessidade, para que tenham a garantia de proteção, de atenção, de acolhida. Quando se estabelece uma política, no caso, uma política de erradicação do trabalho infantil, não está se estabelecendo um programa, mas uma política que tem que ser inclusive intergovernamental, interministerial, uma política que dê conta da gestão de um determinado serviço, do estabelecimento de um relacionamento, de um pacto ético entre os segmentos da sociedade, entre governo e sociedade civil. Quando se fala de uma política, se fala de uma ação continuada, que tem indicadores, prioridades, aplicação de recursos, capacitação dos agentes envolvidos, o que não significa que determinado programa será extinto. A política pública não pode ser pautada por ações imediatistas, espontaneistas, mas que tenham um caráter permanente, universal, de qualidade, contínuo.

O que o Sistema Único vai fazer é reordenar essa rede, mapear, identificar, saber o que é proteção social básica, prevenção, cobertura de atendimento em situação de risco, de vulnerabilidade das pessoas, proteção social básica e proteção social especial. Fazer o financiamento não mais por método convenial, mas repasse fundo a fundo, para que de fato os Municípios tenham essa condição de gestão das políticas.

9.2 Organizações Não Governamentais - ONGs

Questão: Como verifica a participação das Organizações Não Governamentais neste processo? Existe visão de parceria?

Eduardo Barbosa - Deputado Federal e Presidente da Subcomissão de Assistência Social da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e Coordenador da Frente Parlamentar de Assistência Social da Câmara dos Deputados

Tem-se uma avaliação oriunda dos tempos da Legião Brasileira de Assistência – LBA, feita atualmente que muito se gastou via Organizações Não Governamentais sem mudanças na realidade das pessoas atendidas, no que se refere à sua qualidade de vida. Isso tem verdades. Às vezes se gasta recursos para manter estruturas de uma organização que não necessariamente trouxe mudanças na qualidade de vida daquele usuário. Vários fatores devem ser avaliados, o primeiro é que nunca se teve parâmetros de avaliação de serviços. O Estado pode escolher os seus parceiros e tem a obrigação de avaliar os serviços. Se o serviço não deu retorno, se descredencia, mas tem que estabelecer regras com clareza. Isto nunca foi feito, o que é um erro do Estado, que não faz avaliação dos seus programas e investimentos. Sendo assim, é mais fácil culpar a organização que não deu conta do recado. Não deu conta de quê, para quê? O que foi cobrado dela como resultado do trabalho? Qual era a avaliação feita desde os tempos da Legião Brasileira de Assistência - LBA? É carga horária dos profissionais, suas especializações, estrutura física da entidade. Nunca foi implantado um sistema de ouvidoria, de avaliação desse usuário. As avaliações existentes também reforçavam a estrutura e não a qualidade de serviços. Com isso também as organizações, num processo competitivo entre elas, tinham que se mostrar extremamente estruturadas e organizadas. Esse critério, por si só, muitas vezes demonstrava o peso de uma instituição, de uma organização.

É necessário visualizar o processo histórico das entidades. As organizações estão muito vinculadas historicamente ao processo religioso, por princípios caritativos. Os dirigentes dessas organizações também têm o princípio caritativo e não o princípio de direito. Isso foi suficiente nas últimas décadas, mas o perfil das organizações não se modificou, apenas em raríssimas exceções, demonstrando que não se atingiu um salto na evolução. Também não houve, por parte do Estado, um investimento no processo de exigência de mudança desse perfil, porque quando existe o financiamento de um programa pode-se, ou deve-se, exigir também posturas e atitudes diferenciadas. É muito fácil acusar o outro, mas na realidade é uma relação de irresponsabilidade entre as duas partes. Apesar de tudo, as Organizações Não Governamentais é que no final, pelo menos "agüentam o desafio de alguma forma". Como a questão ética está muito próxima dela, algum tipo de assistência está se oferecendo, sendo boa ou ruim, é o que se pode oferecer dentro de seus instrumentos. Dentro de sua condição financeira, algo está sendo feito.

O Estado poderia desenvolver parcerias mais objetivas e claras. A grande dificuldade que se tem é a mobilização social, que já existe e precisa ser valorizada. As organizações são muito mais flexíveis do que o próprio Estado. Desde que se estabeleça, imponha, implante relações de parcerias de cobranças, a organização se flexibiliza para se adequar. Nesse período se discutiu muito a questão Estado versus Organizações Não-Governamentais e não se discutiu a relação parceira, real, entre Sociedade Civil e Estado, impedindo a potencialização das ações.

Neste tema, não se pode deixar de tratar a responsabilidade social das empresas, sendo terrível o que aconteceu nestes últimos tempos. Existe uma aparência de que os empresários estão envolvidos para o enfrentamento dos problemas, mas o que se percebe são ações de marketing pessoal, de marcas, de empresas, onde não se visualiza a efetividade dessa contribuição. Até acredita-se que algumas empresas façam trabalhos interessantes e importantes, mas estas

ficam à margem da política pública. Por que essa responsabilidade social não se soma às ações públicas, caminhando juntas? A maior parte dos recursos das fundações é destinada à sua estrutura, como material de divulgação, que é nobre, riquíssimo, muito mais do que o conteúdo do projeto. Muitas vezes uma entidade, uma associação, que precisa fazer um material simples para apresentar um projeto, tem dificuldade de apresentar o material, pela escassez de recursos. Em contrapartida se vê fundações jogando material fora, material de qualidade. Ao mesmo tempo, o espaço na mídia que as fundações conseguem, nenhuma outra organização tem de forma igual ou semelhante. E a figura de fundo é o usuário que não tem voz, e que ainda acha que tudo que recebe é uma benesse.

Lucia Vânia – Senadora e Presidente da Comissão de Assuntos

Sociais do Senado

As Organizações Não Governamentais têm um papel fundamental. Após a Lei Orgânica de Assistência Social, um marco legal, herdou-se uma série de entidades que vieram de um processo descentralizador, de um processo pouco fiscalizado e de uma ação muito limitada. Consumia-se mais recursos na atividade meio do que o recurso que chegava ao usuário. Então essas entidades herdaram, em grande parte, essas características.

Desenvolveu-se na legislação passada o projeto de lei que fortalece as entidades do Terceiro Setor, que é a Lei das Organizações Sociedade Civil de Interesse Público, as OSCIPs, mas isso ainda não foi capaz de sensibilizar essas entidades para uma reestruturação administrativa, e inclusive, de formação jurídica. Algumas não têm todo o aparato legal, pedagógico. Tudo isso precisa ser acompanhado por quem é o responsável pela política de coordenação. O formulador da política de coordenação, pela Lei Orgânica, é o Governo Federal. O coordenador repassador dessas informações, dessa formulação, são os Estados, e os Municípios são os executores. Em grande parte dos Estados os governadores não querem perder o poder, querem, eles próprios, executarem os programas, porque ainda se tem a

visão de que quem executa, tem o resultado, e na verdade se negam a usar a informação como forma de obter este resultado. Para que o governador descentralize tranqüilamente é preciso que se mantenha a capacidade de se informar, acompanhar e avaliar os resultados daquela ação. Tudo isso é uma mudança de comportamento que não se constrói da noite para o dia. É necessário, ao longo do tempo, ir insistindo nessa tecla, capacitando, demonstrando as modificações.

Como exemplo se pode citar as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAEs, que entenderam que o seu papel era modernizar, avançar, no sentido de promover uma assistência, executar as tarefas com muito mais eficiência do que se exigia no passado. É necessário formar uma rede forte que se comunica, que recicla, faz reuniões periódicas. Isso ajuda a fortalecer a rede e a fazer com que as ações sejam mais objetivas, visando realmente o resultado.

Neste processo o desenho é feito, mas a interpretação desse desenho é que é complicada, porque os governadores não querem abrir mão do poder, e os prefeitos, por sua vez, acham que têm que manter a tutela sobre as Organizações Não Governamentais, o que é equivocado.

José Graziano – ex-Ministro da Segurança Alimentar

Apesar de não se considerar familiarizado com Organizações Não Governamentais na área da assistência, tem uma visão geral do processo da participação das organizações. Participou de duas avaliações nos anos 70 de países que tentaram suprimir a intervenção do Estado pela ação de Organizações Não Governamentais, na área rural. A primeira ocorreu no Chile, que substituiu o crédito que era gerido pela Cúria Metropolitana. A Cúria montou um conjunto de Organizações Não Governamentais para fazer o financiamento dos campesinos chilenos, nos anos 70. O outro foi a Bolívia, que desenvolveu um programa de assistência técnica aos produtores cocaleiros para tentar a reconversão produtiva para outras culturas. Nos dois casos, o Estado era mero expectador. Eram órgãos internacionais que financiavam o processo via Organizações Não Governamentais. A avaliação dos dois países demonstrou uma dispersão total de recursos e objetivos.

Cada organização, na verdade, é um grupo de interesses com um objetivo específico. São pessoas de boa fé, mas são pessoas que tem um objetivo. Havia uma dispersão de gastos, e não se conseguia definir uma política de Estado, pois cada organização tinha variáveis que afetavam a condição do processo. O resultado, quase sempre, quando acabava o programa, era a completa falência e dispersão daquelas atividades, o que demonstrava que era uma política assistencialista, ou seja, acaba o programa e não se consegue caminhar sozinho. É uma relação de dependência, o que se corrigiu depois.

Nem todas as organizações fazem isso. A crítica é que não se pode substituir uma política de governo por uma política de Organizações Não Governamentais. E essa é a maior crítica em relação ao governo anterior. O Governo Fernando Henrique Cardoso mudou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, extinto no ano de 1995, para o Comunidade Solidária, ampliou o escopo dos recursos, operando seus recursos através de Organizações Não Governamentais. Os resultados foram desanimadores.

Márcia Lopes – Secretária Nacional da Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

A Lei Orgânica é clara, determina que a assistência social deve ser prestada pelo Estado, que tem a primazia de responsabilidade. Quem tem a obrigação e a responsabilidade sobre as necessidades sociais é o Estado, isso em relação a todas as áreas de políticas sociais como saúde, cultura, educação, habitação, segurança. Ao longo da história do Brasil e da América Latina o Estado sempre foi omissor, se desresponsabilizou e transferiu à sociedade civil a responsabilidade.

Esse foi o grande ganho da Constituição Brasileira, na transição democrática, depois do período autoritário no Brasil. As pessoas foram para a rua dizer: 'o Estado é o grande responsável'. Só existe Estado para isso, para administrar as necessidades, os bens e serviços produzidos pela sociedade. A Constituição Federal afirma isso e a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS também. O tempo

todo a Lei Orgânica da Assistência Social traz a co-responsabilidade da sociedade e das parcerias com as entidades de assistência social. Define, inclusive, o que são as entidades de assistência social, entidades sem fins lucrativos, que prestam serviço de assistência social na área da criança e adolescente, do idoso, do portador de deficiência, das famílias em situação de pobreza.

Como historicamente as entidades foram realizando as atividades de assistência, elas também foram criando para si uma forma de trabalho, a sua metodologia, as suas estratégias, seu estatuto e seu regimento, e não existe isenção política em nada, as pessoas têm uma concepção.

O recurso público no Brasil, seja pelo Estado ou pela sociedade civil, sempre foi uma caixa preta. O recurso das políticas sociais nunca foi traduzido em números para a população compreender quanto se gasta, como se gasta, quanto custa. Isso sempre foi muito nebuloso. As entidades não governamentais foram se virando como podiam, recebendo recursos do Estado, doações, fazendo financiamento, buscando fontes de pesquisa e parcerias, fontes de recursos. As entidades da sociedade têm muita desconfiança do Estado, que não tem credibilidade. É uma relação política que necessita ser aprimorada. Existem Municípios onde isto já avançou, porque a sociedade civil sempre cobrou, com razão, um maior empenho e posição do Estado. Por outro lado, o Estado também cobra das entidades da sociedade civil um retorno e uma transparência maior, em termos de critérios.

Esse é um campo ainda complexo de relacionamento, de compreensão. Nestes 10 anos de Lei Orgânica da Assistência Social já se avançou muito. Atualmente debate-se na mesa, os Conselhos são paritários, com representantes da Sociedade Civil e do Estado. As Conferências têm uma grande participação da Sociedade Civil, e isso tem que ser aprimorado. No atual governo, isso é imprescindível, é princípio. Agora, por exemplo, o primeiro Decreto assinado passou à sociedade civil a coordenação das eleições do Conselho Nacional de Assistência Social, que até então eram feitas pelo governo. Tudo o que se pode fazer, e cabe fazer, em termos de normas e portarias, para legislar, para deixar muito claro quais as competências, está sendo feito.

9.3 Autonomia dos Municípios

Questão: Uma das críticas atuais na área da assistência social vêm dos Municípios, que pleiteiam autonomia. Como verifica essa questão?

Eduardo Barbosa - Deputado Federal e Presidente da Subcomissão de Assistência Social da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e Coordenador da Frente Parlamentar de Assistência Social da Câmara dos Deputados

Hoje os Municípios são organizados e o que mais pleiteiam é a autonomia. É complicado porque querem autonomia para gerenciar os próprios recursos, ou seja, pegar o pouco que se tem e definir a sua prioridade "cobrindo um santo e despindo o outro". Aqueles que já são financiados, bem como os serviços organizados, se sentem ameaçados com essa autonomia, porque sabem que vão tirar dele para aplicar em outro serviço. O ponto é que se não houver discussão de um financiamento conjunto estará se alimentando um conflito. A conversa entre governo e organizações não avança, porque cada um está na defensiva, o que é natural porque ninguém quer desestabilizar um serviço que está organizado. Não se consegue ver gestores que consigam enfrentar esta discussão com serenidade, colocando todos na mesma mesa e mostrando que todos são importantes. Existem discursos neste sentido, mas não existe um diálogo franco e honesto para planejamento. Então se continua nessa fragilização.

Quando se verifica que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pelo anúncio do Ministro, se posiciona no sentido da ampliação dos restaurantes populares, percebe-se um grande equívoco, porque não é uma política federal que vai estimular restaurante popular, como uma política pública de assistência social. Alguns Municípios podem entender que o restaurante é uma estratégia importante, mas isso tem que partir de uma necessidade do próprio Município. Restaurante é uma ação, uma estratégia, que é válida, que dá resultados significativos atendendo a um público, porém não é política de assistência social.

Deve-se colocar como ponto de partida o fato de que os problemas sociais do país são muito mais graves do que qualquer partidização, politização, que não levam a um planejamento conjunto com a sociedade. A própria Lei Orgânica da Assistência Social define que cada Município deve ter seu plano e isso nunca foi valorizado. Os Planos Municipais de Assistência Social inicialmente foram feitos para constituir um documento junto aos Ministérios, mas nunca se financiou planos onde o Município apresentava diretrizes. Não se obrigou as pessoas a pensarem no Município, nas suas necessidades. O Município sempre tem que se adequar ao Programa Nacional, as pessoas se organizam dentro daquilo que é sinalizado.

Não é uma tarefa fácil, existem Municípios que têm dificuldade de equipe para montar esses documentos. Entretanto, aí está o papel do Estado, de identificar as comunidades mais frágeis e chegar com a estrutura para apoiá-las, no sentido de fazer diagnóstico, de ajudar a organizar, mas em função de demandas locais e personalizadas.

Lucia Vânia – Senadora e Presidente da Comissão de Assuntos

Sociais do Senado

O processo democrático demanda, pede e exige que não se tutele. Afirmar que o Município não está preparado para desenvolver um Plano Municipal de Assistência Social é uma questão muito subjetiva. O que vai fazê-lo mais participante é o fato de, à medida em que se for tomando conhecimento do seu papel, em que se for tomando consciência da importância daquele Conselho, ele vai se reciclando, se tornando uma peça importante. Se houver o princípio de que os Conselhos são aparelhados, que estão à serviço da prefeitura e que não estão preparados para julgar, nunca conseguirão diagnosticar a situação daquele Município. É importante ter em mente que não se terá sempre nesses Conselhos pessoas que detém conhecimento.

A Lei Orgânica da Assistência Social determina que o poder central seja um agente repassador das informações, que municie esses Conselhos de informação, e que qualifique os conselheiros. Isso é todo um processo. Não se pode fugir da realidade local, da interferência política, das limitações intelectuais, todo o tipo de limitação que um conselheiro possa ter. Deve-se partir da realidade em que se encontra. O conjunto de pessoas envolvidas vai melhorando à medida em que se repassa informações. Hoje a tecnologia permite avançar nessa direção. O governo ainda não chamou para si a responsabilidade de coordenar esse processo. É necessário que o governo pegue as forças livres da sociedade e faça com que sejam agentes desses processos, de fiscalização, de acompanhamento e avaliação.

José Graziano – ex-Ministro da Segurança Alimentar

Está se tentando uma ação inovadora denominada de Consórcio de Municípios - CONSAD. O diagnóstico é que 80% dos Municípios brasileiros têm menos de 20.000 habitantes e a prefeitura nesses Municípios, em regra geral, apenas com algumas exceções, não tem nenhuma estrutura que lhe permita implantar os seus programas. Cerca de 90% dessas prefeituras não têm sistema de arrecadação próprio, vive exclusivamente de repasses, não possui uma contabilidade que arrecade, por exemplo, Imposto Sobre Serviços - ISS ou Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU, que são tributos municipais típicos. Não tem organização, computador, pessoal técnico minimamente qualificado. A maior parte das prefeituras vive na mão de Organizações Não Governamentais que fazem seus planos.

Tem que se pensar muito no critério da descentralização. No caso dos programas sociais a falta de uma visão maior de Estado está prejudicando muito. Um exemplo é dizer que se deve descentralizar a merenda escolar, o que não se faz. As escolas não têm autonomia para gerir a sua própria merenda, poderiam ter, as diretoras poderiam contratar as merendeiras, comprar os alimentos, mas isso não acontece porque não se tem nenhum mecanismo de controle.

O que deveria ser descentralizado é a parte operacional, o que não se tem como fazer, então, acaba-se descentralizando questões que não se podia. Não se pode deixar que cada escola faça o seu currículo, que cada professor resolva como ensinar o alfabeto aos seus alunos, assim como não se pode fazer com que cada Município resolva como vai enfrentar as suas questões sociais. Deve-se ter programas nacionais, que tenham a possibilidade, na sua operação, de serem descentralizados, adaptados localmente.

Um exemplo de sucesso extraordinário aconteceu com os Comitês Gestores do Programa Fome Zero. A coisa mais difícil é definir, na região semi-árida, quem é pobre e quem não é pobre. A primeira reação é dizer que quem é pobre é quem ganha menos do que determinado valor, uma renda monetária, todavia, nessas regiões não existe renda monetária, as pessoas têm um patrimônio, um rebanho. É complicado afirmar que o agricultor pobre é aquele que tem menos de 10 cabras, o rico é o que tem mais de 10 cabras. Então se conseguiu desenvolver um mecanismo para se identificar quem era pobre, através dos Comitês Gestores, que selecionavam um fator crítico como alimentação (aquele que não consegue alimentar os seus filhos), antena parabólica (para cidade onde não pega televisão), entre os mais distintos fatores, conforme a região. Esse grau de participação foi perfeitamente viável. Lamentavelmente, toda estrutura dos conselhos serviu para fortalecer muito as elites locais, e para não dar participação, pelo contrário, para excluir essa participação, para ser um mecanismo de controle social. É isso que os Municípios reclamam.

Márcia Lopes – Secretária Nacional da Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Uma questão a ser ressaltada é a diversidade dos Municípios onde as ações acontecem. Não se pode fazer uma leitura por igual pelas condições geopolíticas, regionais, territoriais, pelo tamanho e pelo porte do Município. Dos 5.561 Municípios, 80% têm abaixo de 50.000 habitantes, sendo que existem 13 Municípios no Brasil com mais de 1.000.000 de habitantes. Uma coisa é se referir à

capacidade de gestão, de formulação, de implementação de políticas de Municípios que tenham uma condição, pelas universidades, pela economia, capacidade de gestão, governos que estiveram ao longo dos anos. Outra é pensar em Municípios que têm 3.000, 5.000, 15.000 habitantes, pelas condições históricas. O Governo Federal vai se pautar nesse cuidado, respeitar a diversidade cultural, histórica, econômica e social dos Municípios, pelo seu porte, pela sua diversidade, pela sua história. Isso é uma questão que obrigatoriamente tem que ser pensada no sistema.

O Estado também tem esse papel, porque a lei é clara, deve-se ter co-financiamento, não é só a União, nem só o Município. Esse co-financiamento das três esferas de governo vai ser observado nessa linha, não se exigindo o mesmo nível de contrapartida dos Municípios, o que já acontece. Existem portarias definindo contrapartidas diferentes da região Norte e Nordeste em relação à região Sul, ou capitais têm contrapartidas diferentes de outras regiões. Isso já está sendo aplicado.

No processo de descentralização, de municipalização, a grande crítica dos Municípios é que o Estado, União, deu capacidade de autonomia, de decisão e de municipalização dos serviços, mas não repassou os recursos na ordem que deveria, nem deu a capacidade de decisão que os Municípios desejam em relação às suas necessidades. O Estado acabou sempre colocando os programas de cima para baixo. Houve um período, por exemplo, que o investimento era na área de meninos de rua. O Município que não tinha meninos de rua, mas, que apesar disso, tinha uma grande população rural, já deixando a escola, que precisaria de proteção, não tinha recursos do Governo Federal para implementar, investir numa área que era da sua necessidade. Quando se estabelece um co-financiamento, criando uma responsabilidade do Município, é necessário se respeitar o perfil, a realidade dos Municípios e a capacidade, obviamente, de financiamento e gestão.

A rede de serviços será estruturada em dois âmbitos: o âmbito da proteção social básica e o âmbito da proteção social especial, definindo a

característica de cada serviço pelo nível de complexidade que tem. Às vezes se tem um grupo de pessoas que chega num determinado Município que está de passagem, procurando trabalho, fazendo um tratamento esporádico. Este grupo de pessoas precisa ser atendido, acolhido, na rede de assistência social, e encaminhado. Ele pode ter uma passagem muito rápida pelo serviço da assistência. Já outros grupos precisam do serviço pelo resto da vida. Existem pessoas que possuem um tipo de deficiência que precisa de cobertura de serviços por 5, 10, 15 anos, e o Município tem que estar estruturado para isso.

Diante das necessidades os Municípios vão se habilitar, vão dizer no plano de assistência que tipo de rede, que tipo de cobertura precisam, quanto isso custa, e o repasse vai ser fundo a fundo. Com o plano de trabalho, isso vai estar explicitado no Plano Municipal de Assistência Social. Aí o Governo Federal irá co-financiar as ações, exigindo que o Estado e o Município também financiem.

9.4 Programa Fome Zero

Questão: Qual a percepção sobre o Programa Fome Zero? É coerente mantê-lo com a área da assistência social?

Eduardo Barbosa – Deputado Federal e Presidente da Subcomissão de Assistência Social da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e Coordenador da Frente Parlamentar de Assistência Social da Câmara dos Deputados

O Programa Fome Zero pode ser visto como uma ação específica da assistência social, pois o foco da assistência deve ser o homem e o seu resgate social. Entretanto, o público alvo do Programa Fome Zero é justamente o que necessita de apoio na área da assistência social, não só em termos da fome, mas também de outras vulnerabilidades. Sendo assim, a permanência do Programa Fome Zero no Ministério responsável pela coordenação da Política de Assistência

Social significa uma oportunidade, principalmente no sentido de se conseguir identificar onde estão as pessoas que necessitam de ações de assistência social, que deve constituir uma política de assistência social articulada. A desvinculação do Programa Fome Zero da Política de Assistência Social, como vinha acontecendo através da criação do Ministério da Segurança Alimentar, cria um paralelismo de ações, o que deve ser combatido, pois impede a construção de uma referência social.

Lucia Vânia – Senadora e Presidente da Comissão de Assuntos

Sociais do Senado

O Programa Fome Zero sofreu por falta de conceituação, foi a estratégia de campanha. Ao assumir o governo, não se tinha um projeto, na verdade. De repente, o Programa Fome Zero parecia que viria para ocupar o lugar de todos os demais projetos, inclusive os que representam as políticas tradicionais, que não se pode abrir mão, como, por exemplo, da educação, saúde, assistência mais convencional.

Não se pode acreditar que os programas de transferência de renda vão resolver o problema, principalmente se o Estado não estiver apto para oferecer um conjunto de políticas, que são as tradicionais, as convencionais. A transferência de renda é para aquela pessoa que está abaixo da linha da pobreza, para que possa ter acesso às políticas universais. A transferência de renda não pode enfraquecer as políticas universais de saúde, educação, assistência, tem que, pelo contrário, fortalecer. Se a pessoa recebe uma renda, isso não quer dizer que o governo possa "lavar as mãos" e não oferecer uma escola, um posto de saúde.

Analisando o Programa Fome Zero pode-se avaliar que primeiro foi formado por Comitês Gestores, que têm uma ação paralela à prefeitura, o que é complicado. Não há como acreditar que numa cidade pequena se possa trabalhar sem o prefeito, e o programa foi desenhado de forma que a prefeitura ficasse à margem. Aqui está um dos motivos pelos quais o programa não avançou. Um programa social, para ser universal, precisa contar com todo o aparato das três

esferas de poder e também da própria sociedade. Pode-se até desenvolver atividades pontuais, mas querendo atingir algo mais consistente, mais abrangente, deve-se usar os instrumentos que se dispõe nos Municípios. É necessário integrar. Com base nisso, o Programa Fome Zero não soube conceituar. Hoje se procura dar um conceito diferente, afirmando-se que o Fome Zero é uma marca, um guarda-chuva para abrigar um conjunto de medidas, integrar todos os projetos da área social. Na prática isso não existe.

José Graziano – ex-Ministro da Segurança Alimentar

As pessoas têm colocado o Programa Fome Zero na órbita da assistência social, como um programa social. Isso não pode acontecer. O surgimento do Programa Fome Zero aconteceu através do entendimento do que seria um tema mobilizador, que pudesse unir setores da sociedade que não votaram no governo, mas que, passadas as eleições, tinham o interesse em aderir e colaborar. Para tanto era necessário um convite para esses segmentos, basicamente os empresariais, para que os mesmos viessem até o governo.

O segundo ponto era a visão de se instituir uma proposta nacional, através da priorização de temas que não dividissem, mas unificassem as opiniões, quando surgiu o tema dos mínimos básicos: educação, saúde, alimentação. Combater a fome, erradicar o analfabetismo e garantir saúde básica para todos. Esses eram os três temas em torno dos quais havia um amplo consenso nacional. Havia um quarto tema no sentido de demonstrar um apoio, uma defesa, que era a priorização da agricultura de exportação e do agronegócio. Era necessário haver uma clara sinalização neste sentido para os pequenos agricultores familiares, para os sem terra. Durante um ano esta idéia foi trabalhada, quando surgiram grandes demandas. Era necessário verificar qual tema uniria todas essas idéias e a fome se tornou um tema articulador dessas várias estratégias. Dentro da fome estariam abrangidas as famílias que estão passando por uma situação de insegurança alimentar. A fome é uma situação mais aguda, já a insegurança alimentar é aquela

pessoa que não sabe o que vai comer no dia seguinte, ainda não tem o recurso, ou aquele que come mal, mesmo tendo renda.

O Fome Zero não é um programa para pobre. Quem confundiu o Fome Zero com um programa que combate a pobreza cometeu um grande erro. O Programa é uma proposta estratégica de unificação de várias ações dispersas nesses três campos maiores: educação, saúde e alimentação. Ele inclui programas de trabalho que não são exatamente para os pobres ou mais pobres, como é o caso da educação alimentar, que é um plano para todos os brasileiros, como acontece com a agricultura familiar, ou com as ações de saúde. A proposta do Programa Fome Zero é ser um programa de desenvolvimento local, estando na área de economia política, entre o social e o econômico. O objetivo é estabelecer mecanismos para que essas populações excluídas possam, a partir de seus próprios recursos, como acontece com os agricultores familiares, ou de recursos transferidos, como na transferência de renda nas populações urbanas, criar uma nova dinâmica social.

Foi criada uma Organização Não Governamental, com nomes de empresários de peso, para auxiliar o Programa no que se refere ao atendimento dos empresários, bem como acompanhamento das ações propostas por eles. O objetivo era desenvolver uma coordenação dos empresários, na sua relação com o governo. O objetivo foi atingido, pois a organização tem liberdade de cobrar o que os empresários prometem.

Duas questões explicam a deturpação do Programa. A primeira é a tradição brasileira, particularmente nessa questão do combate à fome, que é de fazer campanhas. Na primeira semana de janeiro de 2004, as pessoas queriam levar caminhões de arroz, de carne, feijão, milho. Era quase que uma "gincana de combate à fome". Até conseguir organizar isso, muitas das ações já estavam contaminadas. Sob um segundo aspecto a meta do primeiro ano eram 1.000 Municípios no semi-árido e 1.000.000 de famílias. Alcançou-se 2.132 Municípios, além de todo o semi-

árido, toda a Amazônia, mais algumas partes do Centro-Sul, e 3.900.000 famílias. Todos acharam que se fez pouco. Quer dizer, a expectativa criada foi muito maior do que a capacidade operativa. O Programa era novo, o Ministério também, o que demanda tempo para se montar uma estrutura, houve um atropelo, essa é a verdade. É o preço que se paga por ser um programa prioritário do Presidente da República no primeiro ano, onde as expectativas da população eram enormes. Hoje o Programa já está sendo razoavelmente compreendido.

Márcia Lopes – Secretária Nacional da Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

O Programa Fome Zero é uma convicção do Presidente da República. Quando o Presidente Lula afirma que quer chegar ao final do governo com as pessoas tendo três refeições diárias, isso não é simples. O que se está dizendo não é distribuição de prato de comida, é uma "revolução". O caminho para as pessoas terem três refeições diárias, ou dinheiro para comprá-las, ou haver uma alteração na produção, no abastecimento, na diminuição de preço, ou ações emergenciais para esta população, demonstra uma verdadeira revolução. E é o que o Presidente está propondo, ele só não colocou isto com essas palavras.

O Programa Fome Zero tem quatro eixos: as ações emergenciais, a ação de qualificação e capacitação profissional, a ação de geração de renda e as ações estruturais, que é a questão da reforma agrária, da educação. Para executar o Fome Zero vai se exigir uma mudança na política de produção, de abastecimento, de consumo, política comercial com os outros países. É uma política muito mais ampla do que a assistência, uma política macro, de governo, de desenvolvimento do país.

No que se refere ao início do Programa, não se utilizou a estrutura da assistência. Não era necessário ter criado os Conselhos Gestores, já existia o Conselho de Assistência, o Conselho da Criança, Conselho de Saúde, da Educação. Como o projeto iniciou no Norte e Nordeste, chegou-se numa cidade onde nem o prefeito morava na localidade. Então se colocou a formação do Conselho Gestor

como estratégia, para neste local, fortalecer a sociedade civil em relação ao Estado. Esta situação não é uma característica de todos os Municípios do Brasil. Tem que se ter Conselho de Segurança Alimentar, Conselhos Gestores, mas nos moldes dos outros Conselhos. Não é competência do Conselho fazer visita domiciliar, definir critérios para o recebimento do benefício. Isso é competência do poder público, da prefeitura. A sociedade civil tem que fiscalizar, controlar.

O Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome está muito determinado a fazer com que o Programa Fome Zero tenha uma outra visão pela sociedade. É possível resgatar essa imagem, se houver competência e se a mídia trabalhar junto. A face com a assistência social é porque a assistência tem um campo de articulação com a segurança alimentar. A questão da alimentação é uma necessidade básica dos usuários da assistência social.

CONCLUSÃO

A verificação do posicionamento estratégico do Estado na Política de Assistência Social passa pela necessidade de se estabelecer algumas premissas sobre o conceito e enquadramento do direito em questão.

A assistência social é atualmente considerada um direito social, estando prevista como assistência aos desamparados no título dos Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição Federal em vigor, juntamente com o direito à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social e proteção à maternidade e à infância.

Além da previsão como direito social, a assistência social compõe o tripé da seguridade social, que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social, competindo ao Poder Público a sua organização. A seguridade social, conforme Branco in França (2003, p.258-259) é o modo indiscriminado de proteção estatal àqueles que por qualquer insuficiência necessitam de amparo público, a fim de que não se tornem nocivos à sociedade. A garantia de implementação da assistência social decorre da sua caracterização como direito social, ou seja, um direito fundamental, sendo que o seu enquadramento como parte da seguridade social faz com que se enfatize o grau de sua importância. Ou seja, a assistência social, além de ser um direito social, compõe a seguridade social do país.

A Constituição Federal não estabelece um conceito de assistência social, afirmando que a mesma deve ser prestada a quem dela necessitar, tendo por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso

que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A Lei Orgânica de Assistência Social, responsável pela regulamentação da Constituição Federal, já em seu artigo 1º conceitua a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, sendo política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Não define, entretanto, o conceito de mínimos sociais ou necessidades básicas, sendo este um fator de constantes discussões sobre o tema. Para Sposati (1999, p.87) discutir mínimos sociais está muito distante de convalidar uma proposta minimalista, não significando adotar um pacto de conformismo com um baixo padrão de vida, mas trata-se de tomar por referência as piores situações detectadas, não para padronizá-las, mas para detectar um limiar de viver, no sentido de superá-lo, o que é bastante distinto de adotá-lo como padrão.

A iniciativa para a consecução dos direitos que compõe a seguridade social, entre os quais, o direito à assistência social, é tanto dos poderes públicos como da sociedade, cabendo ao Estado, União, por definição constitucional, a sua organização, ficando caracterizada a primazia da responsabilidade do Estado. Na interpretação constitucional dos direitos sociais e princípios, segundo Bonavides (2003, p.378), o Estado Social no Brasil deve produzir as condições e pressupostos reais e fáticos indispensáveis ao exercício dos direitos fundamentais. Não há, para tanto, outro caminho senão reconhecer o estado atual de dependência do indivíduo em relação às prestações do Estado, e fazer com que este último cumpra a tarefa igualitária e distributiva, sem a qual não haverá democracia nem liberdade. Para Sposati (1995, p.2) a seguridade social deu nascimento, na economia de livre mercado, ao chamado Estado Providência.

Para alcançar a efetivação dos direitos sociais, dentre os quais, o direito à assistência social, o Estado se utiliza de um instrumento denominado política social, que assume caráter regulador das relações sociais, da luta entre classes, e

reflete o posicionamento de determinado Estado na definição das prioridades entre a função econômica e social. Silva (1992, p.45) afirma que as políticas sociais dão a medida da chamada questão social em determinada conjuntura histórica, indicando, de modo nem sempre explícito, o grau de consciência coletiva, de organização sócio-política e de capacidade de pressão e contra-pressão das classes sociais, num esforço permanente de combinação equilibrada, um equilíbrio instável, das funções de acumulação (econômica), com as funções de legitimidade (política), do Estado. Para o autor, é inteiramente equivocada e ingênua a leitura das políticas sociais como expressões de um Estado benemerente ou que, equidistante dos protagonistas das lutas sociais e políticas, procura arbitrar em favor da justiça, do bem-estar social ou da equanimidade. Também é esta a visão trazida por Sposati (2003, p.31) que coloca no contexto da política social a manobra política, no sentido de que as políticas sociais se prestam a reduzir agudizações e se constituem em espaço para que o grupo no poder possa, de um lado, conter conflitos e, de outro, responder humanitariamente à situações de agravamento da miséria e espoliação de grupos sociais.

É nesta perspectiva, ou seja, na forma e na definição de prioridade na implementação das políticas sociais, que se encontram os três principais posicionamentos de Estado: o Estado Liberal, onde nada deve intervir nas desigualdades criadas pelo mercado, havendo completa separação entre a economia e a política, ou seja, entre economia e Estado; o Estado do Bem-Estar Social, que procura conciliar o crescimento econômico com a legitimidade da ordem social, onde o equilíbrio não pode ser atingido de forma espontânea, existindo uma diferenciação a partir do mercado que deve ser compensada; e o Estado Neoliberal, onde se propõe um Estado mínimo, normativo e administrador, que não interfira no funcionamento do mercado, eliminando a intervenção do Estado na economia e reduzindo sua função de bem-estar social, pois esta pertence ao âmbito privado. O dilema, segundo Laurell (2002, p.186) situa-se no papel que se atribui ao Estado e

ao mercado no desenvolvimento social. As colocações oscilam entre duas posições fundamentais, que correspondem à forma de Estado e que, em linhas gerais, permitem falar das políticas sociais sob o Estado Benfeitor e daquelas sob o Estado Neoliberal.

A partir do levantamento destas premissas é que se estabelece o objetivo geral do presente trabalho: averiguar o posicionamento do Estado, União, na Política de Assistência Social, em face de um novo cenário delimitado pela Constituição Federal, qual seja, a caracterização da assistência social como direito social integrante da seguridade social do país e a descentralização político-administrativa com a participação da população na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis. A conclusão pode ser alcançada através do levantamento de dois pontos: definição legal e atuação do Governo Federal.

No que se refere à definição legal, a Constituição Federal de 1988 foi clara ao estabelecer que as ações governamentais na área da assistência social deverão ocorrer com base na descentralização político-administrativa, com a coordenação e as normas gerais definidas pela esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas pelas esferas estadual, municipal, e por meio de entidades beneficentes e de assistência social, bem como na participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis. Ou seja, a responsabilidade pela execução de políticas sociais que busquem a garantia da assistência social se desloca da esfera federal para as esferas estaduais e municipais.

A forma de organização e gestão para se atingir este fim foi contemplada apenas seis anos depois, com a Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social, que enfatiza a primazia da responsabilidade do Estado na garantia do direito à assistência social. A Lei Orgânica traz a necessidade de supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o

destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas. Estabelece claramente a estrutura da assistência social composta de órgãos, entes federados, conselhos, fundos, bem como os critérios básicos de repasse de recursos e suas respectivas competências. Ao mesmo tempo, contrariando a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica retira as entidades beneficentes e de assistência social, constituídas pela Sociedade Civil Organizada, da coordenação das políticas de assistência social, afirmando que a coordenação e as normas gerais cabem à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. As entidades beneficentes e de assistência social são contempladas apenas na constituição do sistema descentralizado e participativo juntamente com o conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

A partir da Lei Orgânica de Assistência Social, o Governo Federal, no ano de 1997, e depois, no ano de 1999, instituiu a Norma Operacional Básica, que disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social. A Norma Operacional acrescenta como princípios da assistência social a centralidade na família, a ênfase na municipalização, o comando único das ações. Estabelece que cabe à assistência social o desempenho de quatro funções distintas e complementares: inserção ou inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas; prevenção para que a pessoa não perca o acesso que já possui a bens e serviços; promoção da cidadania, eliminando relações clientelistas que fragmentam e desorganizam os destinatários da assistência social; e proteção, compreendida como a atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente. Traz como destinatários da política de assistência social os segmentos populacionais excluídos das políticas sociais básicas, das formas de sociabilidade familiar e comunitária, com prioridade para os grupos populacionais que se enquadrem em três condições: vulnerabilidades próprias do ciclo de vida, que ocorrem, predominantemente em crianças de 0 a 5

anos e idosos; condições de desvantagem pessoal, resultantes de deficiências ou incapacidades; situações circunstanciais e conjunturais, como abuso e exploração comercial sexual infanto-juvenil, trabalho infanto-juvenil, moradores de rua, migrantes, dependentes do uso e vítimas da exploração de drogas, crianças e adolescentes vítimas de abandono e desagregação familiar, crianças, idosos e mulheres vítimas de maus tratos.

A Norma Operacional Básica prevê as competências do gestor municipal, estadual e federal, não fazendo distinção entre este último e o órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, no caso, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Amplia as competências dos gestores em relação à Lei Orgânica de Assistência Social, trazendo que compete ao gestor federal, estadual e municipal a coordenação do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social e a elaboração da Política de Assistência Social, no seu âmbito de atuação, bem como o co-financiamento da assistência social. A definição de padrões, pelo gestor federal de funcionamento e qualidade das ações, e avaliação dos resultados da Política Nacional de Assistência Social; a necessidade do empenho do gestor estadual e federal na articulação com outras políticas públicas, bem como o desenvolvimento de ações de combate à pobreza; o estabelecimento de normas e procedimentos pelo gestor federal para o controle e fiscalização, pelos Estados e Municípios, dos serviços prestados pelas entidades beneficentes na área da educação, saúde e assistência social, cujos recursos sejam oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo.

A Norma Operacional também define que a transferência de recursos da União para os demais entes federados deve acontecer de forma automática, independente da celebração de convênio, ajuste, acordo, ou contrato, havendo autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios na gestão dos recursos transferidos que, juntamente com recursos próprios, deverão possibilitar a implementação de ações priorizadas nos seus respectivos Planos aprovados pelos

seus Conselhos de Assistência Social. A Norma afirma taxativamente que sendo os Estados, o Distrito Federal e os Municípios os principais executores da Política de Assistência Social e, coerentes com o princípio e as iniciativas de descentralização, os mesmos terão autonomia para aplicação dos recursos, de acordo com as prioridades definidas nos Planos de Assistência Social, desde que atendam aos destinatários da Política nas respectivas redes já existentes e que a qualidade do atendimento seja compatível com as diretrizes da Norma Operacional Básica. Todavia, a autonomia é, em grande parte, obstada pela própria Norma, que afirma que Programas e Projetos de Municípios habilitados devem ser encaminhados ao órgão responsável do Governo Federal que analisará a pertinência e a disponibilidade orçamentária e financeira.

Pela definição legal, compreendida nos três diplomas anteriormente descritos, não há dúvida na caracterização do Estado como de Bem-Estar Social no *Modelo Institucional Redistributivista* (Titmus, 1963) ou *Social Democrata* (Esping-Andersen, 1989). O Estado é responsável pela busca do crescimento econômico com a garantia da ordem social, tendo como premissa a incapacidade do mercado em reduzir a insegurança ou eliminar a pobreza. Pela previsão constitucional da necessidade de implementação de ações governamentais de assistência social, fica configurado que o equilíbrio, nesta área específica, não pode ser conseguido espontaneamente, ou pelo livre jogo do mercado. A Carta Magna traz as diretrizes que deverão nortear as ações governamentais na área da assistência social, sendo que estas ações nada mais são do que a realização de políticas sociais. Esta responsabilidade do Estado é enfatizada pela Constituição Federal que define a assistência social como direito social integrante da seguridade social do país, que tem como uma das diretrizes a universalidade, fazendo com que este esteja configurado, ao menos sob o ponto de vista teórico, como Estado de Bem-Estar Social, mais especificamente no *Modelo Institucional-Redistributivista* (TITMUS, 1963) ou *Social Democrata* (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A descentralização, nesse contexto, nada mais é do que a forma de gestão encontrada para definir, claramente, as atribuições do Poder Público, que é

visto tanto pela União, como pelos Estados e Municípios, sendo que a presente análise se limita ao Estado enquanto União, que, segundo a Constituição Federal, é responsável pela coordenação da descentralização político-administrativa e pela definição das normas gerais. Logo, o tema descentralização não é antagônico à ênfase na execução de políticas sociais, representa, sim, uma co-reponsabilidade das três esferas de poder: federal, estadual e municipal, no sentido de tornar as políticas sociais mais eficazes, aproximando a atuação do Poder Público à comunidade. Assim, a descentralização, apesar de ser citada por determinados autores como uma das características do Estado Neoliberal, pelo fato de ser acompanhada pelo desfinanciamento da ação descentralizada, não configura um obstáculo à realização do Estado de Bem-Estar Social.

Apesar deste entendimento, e da averiguação explícita de que a Constituição Federal de 1988 estabelece direitos sociais, e, conseqüentemente, define a necessidade de implementação de políticas sociais garantidoras destes direitos, o diploma legal não foi suficiente para definir o posicionamento do Estado, União, na dicotomia entre a área econômica e social. O Governo que sucedeu a aprovação da Constituição Federal, Governo Collor (1990 a 1992) foi marcado pela busca de um Estado mínimo, e, segundo Marques e Silva (1995, p.125) coerente com o receituário econômico neoliberal com lugar privilegiado para o desenvolvimento de políticas assistencialistas, com o objetivo apenas de atenuar ou resolver as eventuais desigualdades provocadas pelo livre jogo do mercado, através de um processo denominado de "descentralização tutelada", com políticas sociais focalizadas e restritas. Para os autores, a redução dos gastos com políticas sociais afetou especialmente aqueles que, pela Constituição de 1988, ganharam novos encargos sociais, ou seja, Estados e Municípios.

Apesar da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social em meados do ano de 1993, o posicionamento na defesa de um Estado neoliberal é inibido apenas com a crise mexicana, no final de 1994, onde, segundo Sallum Júnior (1997, p.276) o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), temendo enfrentar o mesmo

problema, recuou em relação à sua orientação inicial. Draibe (2004, p.1), em análise ao referido governo, afirma que segundo as orientações reformistas, em nenhum plano das inovações institucionais registrou-se um recuo do Estado, sendo que as alterações implementadas nos serviços sociais públicos e universais visaram aperfeiçoamentos, reforços, aumento do seu impacto redistributivo. Na visão de Eduardo Barbosa, Presidente da Subcomissão de Assistência Social da Câmara dos Deputados, houve um aprimoramento no período que se sucedeu à Lei Orgânica da Assistência Social, no sentido de se buscar o que a lei determinava, a organização nas três esferas de governo e os instrumentos necessários para se aplicar a lei, como conselhos, fundos, a discussão sobre financiamentos, descentralização, planos. No entanto ocorreu principalmente em função da necessidade de se preparar a estrutura para receber recursos.

Inobstante a consolidação da Norma Operacional Básica no ano de 1997, e depois sua reedição no ano de 1999, várias são as críticas trazidas pela literatura sobre a implementação da assistência social no país: critérios insuficientes para aferição da capacidade de gestão de cada unidade da Federação; a persistência da relação convenial entre gestores; problemas relacionados às fontes e ao desfinanciamento da Política de Assistência Social; ausência de critérios de partilha e definição de valores por serviço executado nos Estados; pulverização de ações/programas em diversos órgãos da administração; conceituação orçamentária equivocada; inexistência de critérios qualitativos que possibilitem um adequado financiamento dos valores *per capita* pagos pelos serviços sócio-assistenciais; relação clientelista e tuteladora que impede o desenvolvimento de ações inovadoras com base na realidade local; Planos Municipais sem valorização pelo seu conteúdo, mas apenas como formalidade para a consolidação da gestão plena; a frágil voz dos usuários nos processos decisórios da gestão da assistência social; redução da descentralização ao simples repasse de serviços, sem transferir o poder de decisão; entre outros.

Pode-se afirmar que a Lei Orgânica de Assistência Social e a Norma Operacional Básica suprem uma das competências da esfera federal definidas pela Constituição Federal, o estabelecimento das normas gerais. Todavia, no que se refere à coordenação do sistema descentralizado e participativo, se percebe que a ação do Estado, Governo Federal, ocorre principalmente através da definição de Programas Nacionais de Assistência Social. Referidos Programas demonstram a focalização da Política de Assistência Social do país em determinados grupos, com limitações de faixa etária, rendimento, situações degradantes, dificuldade de inserção no mercado de trabalho. Esta situação, à primeira vista poderia levar à conclusão de que, em decorrência desta focalização não estaria sendo cumprido o princípio da universalização resguardado pela seguridade social. Boschetti (2003, p.36-39), entretanto, esclarece que a universalidade ocorre quando se tem no horizonte a redução das desigualdades sociais, não significando que a assistência deva ser prestada a todos, ricos e pobres, indistintamente. Busca a inclusão dos cidadãos no universo de bens, serviços e direitos que são patrimônio de todos. Neste sentido evidencia que a seletividade implica em critérios para estabelecer uma escolha, esgotando-se em si mesma, sendo esta incompatível com a universalização, diferente da focalização, que significa voltar a atenção para algo que se quer destacar, salientar, evidenciar.

Sendo assim, o fato de se estabelecer Programas não é óbice à garantia da universalização. Na verdade, o que impede a universalização da Política de Assistência Social são dois pontos cruciais: o fato dos Programas se esgotarem em si mesmos, ou seja, não serem Programas prioritários e sim, os únicos Programas; bem como o fato do financiamento estar pautado nos atendimentos realizados, na oferta, e não na demanda, ou seja, no número de pessoas que necessitam ser amparadas pela Política de Assistência Social.

Para Eduardo Barbosa, em todas as políticas existentes, por todos os governos, coloca-se a assistência social ainda como um resquício de uma necessidade do governo ter alguns programas para amparar, numa visão

clientelista. Para Lúcia Vânia, Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado, em função do orçamento, os programas acabaram sendo focalizados, encontrando-se fragmentados. Ao mesmo tempo, para a Senadora, existe um viés partidário, um aparelhamento em função do partido da Presidência da República não estar presente na maior parte das prefeituras, fazendo com que se crie uma estrutura paralela, o que gera ineficiência.

Na visão da própria Secretária Nacional de Assistência Social, Márcia Lopes, não se tem o entendimento que o Governo Federal estabelece e opera uma Política Nacional quando implanta programas. Foram medidas tomadas por uma série de razões, como pela escassez de recursos financeiros para a universalização dos serviços, por uma cultura política de demonstrar que o Estado, a União, está presente nos Estados e Municípios financiando ações, supervisionando, orientando, monitorando. Afirma que não é o Governo Federal que deve definir as ações que os Municípios devem realizar, o seu papel é a definição clara das diretrizes, o financiamento das ações, a aprovação e a elaboração do Plano Nacional de Assistência Social. Este posicionamento já vem sendo debatido na Política Nacional de Assistência Social, que estabelece a implantação do Sistema Único de Assistência Social, pautado na Proteção Social Básica, direcionada a prevenir situações de risco decorrentes da pobreza, pela ausência de renda e fragilização de vínculos afetivos e na Proteção Social Especial, direcionada a pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco pessoal e social, como trabalho infantil, abuso sexual, entre outros. O objetivo previsto na Política Nacional é manter a centralidade na família para que haja a superação da focalização, estabelecendo-se, ao mesmo tempo, distinção entre municípios de pequeno, médio e grande porte, considerando as realidades locais, para a correta definição do critério de partilha.

Neste sentido, o posicionamento representa um passo importante no direcionamento da universalização, principalmente quando se tem por objetivo ultrapassar a focalização, o que não representa, e nem deve representar, deixá-la de lado. Todavia é fundamental levar em consideração as realidades locais não só

para se definir o montante a ser encaminhado a determinado município, mas principalmente para se estabelecer os Programas a serem implementados. Neste sentido, levar em consideração a realidade municipal para se definir os Programas significa permitir aos Municípios receberem os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social independentemente de vinculação aos Programas Nacionais, ou, ao menos, a possibilidade de ajustes aos referidos Programas, que muitas vezes possuem restrições incompatíveis com o próprio contexto da assistência social, como ocorre com a faixa etária a ser atendida.

Não se pode deixar de frisar que parte desta postura advém de uma questão política, qual seja, a necessidade do Governo Federal se fazer presente nos diversos municípios, situação esta que já foi superada na saúde e na educação. Para a mudança deste cenário torna-se fundamental a descentralização, não como condição, mas como uma das ferramentas em busca da universalização. Segundo Berro (2003, p.68) a descentralização envolve uma questão de redistribuição de poder e deslocamento dos centros decisórios, diferente da desconcentração que é entendida como a delegação de competências sem deslocamento do poder decisório. Atualmente, para o repasse de recursos aos Municípios, se analisa não só a disponibilidade financeira, mas também a pertinência dos números trazidos pelos Planos Municipais de Assistência Social, o que significa que não existe descentralização, mas apenas a desconcentração.

Além da restrição em relação aos Programas Nacionais, outro fator que impede a universalização é o fato do financiamento da assistência social estar pautado nos atendimentos realizados e não na demanda existente. A definição de critérios de partilha com base na realidade local, ou em grupos homogêneos, é um importante passo. Todavia, a ausência de definição de um percentual mínimo de recursos do orçamento a ser aplicado na assistência social, agregada à necessidade de se enquadrar grupos de pessoas em Programas definidos, faz com que não se altere a linha de raciocínio, que permanece sobre a oferta e não na demanda.

Esta situação é agravada pelo conceito vago de assistência social. A Constituição Federal afirma que a assistência social deve ser prestada a quem

dela necessitar, trazendo como objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. A Lei Orgânica de Assistência Social, por sua vez, esvazia o conceito ao incluir a provisão de mínimos sociais para garantir as necessidades básicas das pessoas.

Os fatores apontados levam à conclusão de que, apesar de prevista como direito social universal, o posicionamento do Estado na Política de Assistência Social está longe de ser caracterizado no *Modelo Social Democrata* de Estado de Bem-Estar Social.

A partir desta exclusão, resguardando-se o fato de que cada Estado possui diversas peculiaridades que impedem um ajuste direto à modelos de posicionamento de Estado, restam três modelos a serem apontados, quais sejam, o Estado Neoliberal e os dois modelos de Estado de Bem-Estar Social de Esping-Andersen (1991), o *Modelo Conservador* e o *Modelo Liberal* de Estado de Bem-Estar Social.

No que se refere ao Estado Neoliberal, onde se propõe um Estado mínimo, normativo e administrador, que não interfira no funcionamento do mercado, há que se ressaltar que a aplicação de determinada política social não inviabiliza o modelo. No Estado Neoliberal não se propõe a onipresença do mercado, com a redução do Estado à função única de regulamentador e administrador, mas sim, como afirma Laurell (2002, p. 162), eliminar a intervenção do Estado na economia nas funções de planejamento e condução como agente econômico direto, por meio da privatização e desregulamentação das atividades econômicas, enquanto que as funções relacionadas ao bem-estar social deverão ser reduzidas. Na visão da autora, os neoliberais sustentam que ele pertence ao âmbito privado, e o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo

para aliviar a pobreza, propondo uma política de beneficência pública ou assistencialista com um forte grau de imposição governamental sobre que programas instrumentar e quem incluir, evitando que se gerem direitos, obrigando para o acesso aos benefícios a condição de indigência. Este cenário vem acompanhado pela drástica diminuição do financiamento destinado ao seu desenvolvimento, onde o Estado só garante um mínimo de serviços aos grupos mais carentes, deixando o resto à lógica do mercado. Dessa forma, no Estado Neoliberal a política social continua em vigor, todavia, de forma mínima.

Os únicos pontos que fazem com que o posicionamento do Estado Brasileiro não seja neoliberal é a intensa regulamentação da assistência social, e a ampliação das verbas aplicadas na área desde o ano de 1995, que representam um crescimento na ordem de 300% no período avaliado.

Restam, assim dois modelos a serem analisados: o *Modelo Conservador* e *Liberal* de Estado de Bem-Estar Social. Pode-se afirmar que as diferenças entre os modelos residem no fato de que no *Modelo Conservador* existe um corporativismo por baixo do edifício estatal pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais agregados ao princípio da “subsidiariedade”, onde o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure. Já no *Modelo Liberal* predomina a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas as transferências universais ou planos modestos de previdência social. Os benefícios atingem principalmente uma clientela de baixa renda, em geral da classe trabalhadora ou dependentes do Estado. No *Modelo Liberal* o progresso da reforma social é severamente limitado pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho, onde os limites do bem – estar social equiparam-se à propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho, e as regras para habilitação ao benefício são estritos e muitas vezes associadas ao estigma.

Sendo assim, resta evidente que o modelo de assistência social praticado pelo Estado Brasileiro enquadra-se no *Modelo Liberal* de Estado de Bem-Estar Social. É este o modelo que, segundo autores, antecede definido, por muitos

autores como o modelo que antecede o neoliberalismo. Todavia, tudo indica, pelo posicionamento do atual Governo, que se pretende caminhar no sentido inverso, ou seja, para o *Modelo Institucional Redistributivista* de Estado de Bem-Estar Social, conforme previsão constitucional.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Maria José e ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. **Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP; FAPESP; Brasília: IPEA, 1998.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13.ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete F.; DIAS, Adriane Tomazelli; Aranha, Tatyane de Camargo **Recursos marcados**: as emendas parlamentares na política de assistência social. Artigo apresentado no 10º CBAS. **Seguridade social-assistência**. Disponível em: <http://www.abepss.org.br/CO_segassist.htm>. Acesso em: 21 jun. 2003.

BOSCHETTI, Ivanete, F. Assistência social: conceber a política para realizar o direito. In: IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 9 a 12 dez., Brasília. **Cadernos...** Brasília: Ministério da Assistência Social, 1997. p.31.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio do Brazil, fls. 17 do Liv. 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiaes, 1824.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS**. Lei n.º 8742, de 07 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério Assistência Social. **III Conferência Nacional de Assistência Social**, 07 a 08 dez. 2001. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério Assistência Social. **IV Conferência Nacional de Assistência Social**, – 07 a 10 dez. 2003. Brasília, DF. Ofício Circular / CNAS / MAS / n.36 (13 de Agosto de 2003). Ministério Assistência Social; Conselho Nacional de Assistência Social.

BRASIL. Ministério Assistência Social. **Relatório final da I Conferência Nacional de Assistência Social**, Brasília, DF, 20-23 nov. 1995.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS; Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. **Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 9 a 12 dez. 1997.

CARVALHO, M. C. B. A assistência social: uma política pública convocada e moldada para constituir-se em governo paralelo de enfrentamento da pobreza. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.46, p.86-103, dez. 1994.

COHN, Amélia. Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de: Rodrigo León Contrera. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

COLIN, Denise R. A. E FOWLER, Marcos B. LOAS: **Lei orgânica da assistência social anotada**. São Paulo: Veras, 1999.

DEMO, Pedro. **A educação pelo avesso**: assistência social como direito e como problema. São Paulo, Cortez, 2000.

DEMO, Pedro. Participação e planejamento. In: IPEA/IPLAN - Instituto de Planejamento Econômico e Social / Instituto de Planejamento. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas e políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989. p.129.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti; VIÁ, Sarah Chucid. **Pesquisa empírica em ciências humanas (com ênfase em comunicação)**. São Paulo: Futura, 2001.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN - Instituto de Planejamento Econômico e Social / Instituto de Planejamento. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas e políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989. p.1.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. Dossiê liberalismo/neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, n.17, mar./abr./maio, p.86-101, 1993.

DRAIBE, Sônia M.; WILNÊS, Henrique. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, ANPOCS, n.6, p. 53-78, fev. 1988.

ESPING-ANDERSEN, Costa. Power and distributional regimes. **Politics and Society**, n.14, p.2, 1985.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economia políticas do Welfare State. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, CEDEC, n.24, p.85-116, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, CEDEC, n.35, p.74-111, 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**: as funções da previdência e da assistência sociais. São Paulo: Cortez, 1980.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social no estado capitalista**. SP, Cortez, 1980.

FEIJÓO, José Carlos Valenzuela. O Estado neoliberal e o caso mexicano. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de: Rodrigo León Contrera. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.11.

FERREIRA, Ivanete S.B. A Relação Estado-mercado no processo de constituição da assistência social durante o governo Collor. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, .43, p.45-70, 1993.

FERREIRA, Ivanete S.B. **Do dever moral da ajuda ao dever legal de assistência. Caderno de Textos de Serviço Social**, Belém, UNAMA, v.4, n.5, out.1998.

FLEURY, Sônia. Assistência e previdência – uma política marginal. **Os direito (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

FRANÇA, R. Limongi (1914-1981). Idealização, planejamento e coordenação. Precatório, princípio da irretroatividade - sanção - processo civil. **Enciclopédia Saraiva de Direito** São Paulo, 2003. V.67. Edição Comemorativa do Sesquicentenário da Fundação dos Cursos Jurídicos no Brasil.

GOMES, Ana Lígia. A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 61, 1999.

GRECO, Helena. Os direitos humanos e a cidadania são uma utopia para o próximo milênio. **Revista Inscrita**, Brasília, Grafile, p.23-26, 1998.

IPEA. **Prioridades e perspectivas de políticas públicas para a década de 90**: Políticas sociais e organização do trabalho. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989. V.4.

JIMÉNEZ, Edgar. Bases del pensamiento neoliberal. In: **Ciencias Sociales**, 1991.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. Caxias do Sul: UCS, 1980.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). Estado e políticas sociais no neoliberalismo. In: _____. **Avançando em direção ao passado**: a política social do neoliberalismo. Tradução de: Rodrigo León Contrera. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LAURELL, Asa Cristina (org.); revisão técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo León Contrera. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINE, George. A resolução da questão social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. In: IPEA/IPLAN - Instituto de Planejamento Econômico e Social / Instituto de Planejamento. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas e políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989. p.97.

MARTINS, Carlos E. **A lógica dos mínimos sociais**. Discutindo a assistência social no Brasil: mínimos sociais. São Paulo: FUNDAP, 1998. Relatório final. V.4.

MARTINS, Valdete Barros de. Assistência social como política de inclusão: balanço da sua implantação e perspectiva. In: IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 9 a 12 dez., Brasília. **Cadernos...** Brasília: Ministério da Assistência Social, 1997. p.10.

MELO, RICO. Elizabeth. (org.) **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1999.

MENEZES, Maria Thereza. **Em busca da teoria**: políticas de assistência pública. São Paulo: Cortez, 1993.

MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

NAVARRO, Vicente. Produção e estado do bem-estado: o contexto das reformas. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de: Rodrigo León Contrera. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1992.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 1991.

NOVELO, Frederico, U. Estado Keynesiano e estado neoliberal. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de: Rodrigo León Contrera. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.53.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Assistência social**: do discurso do Estado à prática do serviço social. Florianópolis: Editora da UFSC, 1989.

ORÇAMENTO DA UNIÃO. Execução orçamentária disponível no site da Câmara dos Deputados: <<http://www.camara.gov.br>. Acesso em: 16 mar. 2004.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. 4.ed. revista, ampliada e atualizada de acordo com a Lei no 10.406, de 10.1.2002 (Novo Código Civil brasileiro). Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PEREIRA, Potyara A . P. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1998.

PEREIRA, Potyara A.. P. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos**. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília, Thesaurus, 1996.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 2.ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

SALINAS, Dario. O estado latino-americano: notas para a análise de suas recentes transformações. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de: Rodrigo León Contrera. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SALLUM JR., Brasília. Globalização e estratégia para o desenvolvimento: o Brasil nos anos 90. In: SOCIEDADE E ESTADO SUPERANDO FRONTEIRAS. São Paulo. **Seminário Internacional Sociedade e Estado Superando Fronteiras**. São Paulo: FUNDAP, 1998. p.243.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SILVA, Ademir Alves da. **Política social e cooperativas habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992.

SILVA, Benedita da. IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 9 a 12 dez., Brasília. **Cadernos...** Brasília: Ministério da Assistência Social, 1997. p.7. Apresentação.

SILVA, Maisa Miralva da. Dez anos de Loas: descentralizar é o caminho "prá ninguém fica de fora". In: IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 9 a 12 dez., Brasília. **Cadernos...** Brasília: Ministério da Assistência Social, 1997. p.77.

SILVA, Maria Ozanira da S. Avaliação de políticas sociais: concepção e modelos analíticos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n.53, p.74-79, 1997.

SLACK, Nigel. **Administração da produção**. São Paulo: Atlas, 2002.

SPOSATI, A. **Assistência social**: polêmicas e perspectivas. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, 1995. v. 2.

SPOSATI, Aldaíza et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSATI, Aldaíza et al. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: desafios para uma política pública de seguridade social. Conferência Nacional de Assistência Social. **Cadernos Abong**, São Paulo, n.3, p.22-38, out. 1995.

SPOSATI, Aldaíza. Democratização da organização e da gestão do sistema único descentralizado e participativo da assistência social: observações a partir da gestão local. In: IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 9 a 12 dez., Brasília. **Cadernos...** Brasília: Ministério da Assistência Social, 1997. p.49.

SPOSATI, Aldaíza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da Cidadania. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, p.9, Cortez, 1997.

STEIN, Rosa H. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, n.54, 1997.

TETELBOIN, Carolina H. Chile: políticas neoliberais e saúde. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de: Rodrigo León Contrera. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TITMUSS, R. **Essays on the Welfare State**. London: Allen & Unwin, 1963.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de: Rodrigo León Contrera. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.71.

TOMASI, Neusi Garcia Segura; YAMAMOTO, Rita Miako. **Metodologia da pesquisa em saúde**: fundamentos essenciais. Curitiba: 1999

VIEIRA, E. **As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil**: avanços e retrocessos. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez, v. 53, p. 67-73, 1997.

VIEIRA, Evaldo Amaro. **Democracia e política social**. São Paulo, Cortez, 1992.

YASBEK, M. C. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos Abong**, São Paulo, n.3, 1995.